

35ste vergadering

Maandag 2 juli 2001

Aanvang 18.00 uur

Voorzitter: Korthals Altes

Tegenwoordig zijn 57 leden, te weten:

Baarda, Van de Beeten, Van den Berg, Bierman, Bierman-Beukema toe Water, De Blécourt-Maas, De Boer, Van den Broek-Laman Trip, Van Bruchem, Dees, Dölle, Dupuis, Van Eekelen, Van Gennip, Ginjaar, Van Heukelum, Hofstede, Holdijk, Van den Hul-Omta, De Jager, Jurgens, Ketting, Kneppers-Heijnert, Kohnstamm, Korthals Altes, Van Leeuwen, Van der Linden, Lodders-Elfferich, Luijten, Lycklama à Nijeholt, Pastoor, Platvoet, Le Poole, Pormes, Rabbinge, Rensema, Roscam Abbing-Bos, Rosenthal, Ruers, Van Schijndel, Schoondergang-Horikx, Schuyer, Swenker, Tan, Terlouw, Van Thijn, Timmerman-Buck, Varekamp, Ter Veld, Veling, De Vries, Walsma, Witteveen, Woldring, De Wolff, Wolfson en Zwerver,

en de heren De Vries, minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Van Aartsen, minister van Buitenlandse Zaken, en Korthals, minister van Justitie.

De **voorzitter**: Ik open de vergadering met de huishoudelijke mededeling dat er vanaf 20.00 uur broodjes in de Noenzaal verkrijgbaar zijn.

Ik deel aan de Kamer mede dat zijn ingekomen berichten van verhindering van de leden:

Schuurman, Stevens en Wöltgens, wegens bezigheden elders;

Boorsma, wegens familieomstandigheden.

Deze berichten worden voor kennisgeving aangenomen.

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

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

Aan de orde is de behandeling van:
- **het wetsvoorstel Wijziging van de Wet op het voortgezet onderwijs in verband met wijzigingen in de basisvorming (27641).**

Dit wetsvoorstel wordt zonder beraadslaging en zonder stemming aangenomen.

Aan de orde is de gezamenlijke behandeling van de wetsvoorstellen:
- **Verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet, strekkende tot opnemng van bepalingen inzake het correctief referendum (27033);**
- **Tijdelijke regels inzake het raadgevend correctief referendum (Tijdelijke referendumwet) (27034).**

De beraadslaging wordt geopend.

De heer **Dölle** (CDA): Mijnheer de

voorzitter. Moet in de Nederlandse Grondwet en in het Nederlandse staatsrecht een beslissend correctief wetgevingsreferendum worden opgenomen? Het is nu al de derde keer binnen betrekkelijk korte tijd dat wij ons in deze Kamer over deze kennelijk brandende kwestie buigen. De laatste maal was ruim 25 maanden geleden, toen deze Kamer in de nacht die door de parlementaire pers onverbiddeijk is vernoemd naar een ambtsvoorganger van deze minister, de grondwetsherziening terzake verwierp.

De heer Van Dijk heeft toen toegelicht hoe en waarom de CDA-fractie moeilijkheden had met de wetsvoorstellen. De voorstellen zijn in materieel ongewijzigde vorm min of meer per ommegaande door de regering weer op onze tafel gelegd. Ik neem aan dat men er begrip voor kan opbrengen dat wij onze debatbijdrage niet integraal herhalen en nu volstaan met enkele zij het principiële opmerkingen over het instituut referendum. Dat commentaar geldt impliciet ook de Tijdelijke referendumwet. Deze laatste moet immers, zoals de regering dat uitdrukt, in functie en perspectief worden gezien van die vurig verlangde grondwetsherziening. Zij moet de tijd overbruggen en het smartelijk wachten verzachten. De geboorteakte van dit voorstel ligt in het fameuze lijmakkoord dat de breuk tussen vooral D66 en VVD twee zomers geleden moest helen.

En inderdaad is het tweede wetsvoorstel qua inhoud en strekking een duidelijke afspiegeling of voorafschaduwng van het nagestreefde constitutionele correctieve wetgevingsreferendum. De regering heeft deze analogie in de memorie van toelichting wat afgezwakt na commentaar van de Raad van State,

Dölle

maar de gelijkenis is onmiskenbaar. Vandaar dat onze stellingname ten opzichte van de verklaringswet gekopieerd kan worden voor de Tijdelijke referendumwet.

Wij komen in het tweede deel van dit verhaal overigens nog wel terecht bij een aantal meer technisch-juridische aspecten van die wet die voor ons problematisch zijn gebleven, ook na de vrij intensieve schriftelijke voorbereiding.

Het is helder dat het CDA en zijn politieke erfelers niet tot de fanclub behoren van het referendum. Dat is niet allereerst vanwege een aantal praktische zwarigheden die verbonden zijn aan dit instituut en dus ook, zij het minder, aan het correctief wetgevingsreferendum. Ik noem de permanente heisa rond de vraagstelling. Hoewel het referendum in Groningen zeer de hoogte in gestoken is, waren er ook daar problemen met de vraagstelling. Verder is er het onloochenbare feit dat een referendum uit zijn aard een bonus verschaft aan de tegenstanders van een besluit. Vrijwel alle referenda in Nederland gehouden over materiële infrastructuur rakende besluiten leverden een forse meerderheid van tegenstemmers op, van de vrije Geer tot IJburg, van 's-Graveland tot Haarlem, van Nieuwegein tot Zandvoort, van Zwolle tot Groningen. De tegenstanders die overigens niet overal de bij verordening vastgestelde drempels haalden, vormden doorgaans forse meerderheden. Bij referenda over gemeentelijke herindelingen is de uitslag nog voorspelbaarder om vervolgens vaak door hogere overheden genegeerd te worden. Maar het is niet direct dit type eigenschappen van een referendum die ons daartegen inneemt. Het is ook niet zo – op een meer ideologisch niveau – dat we het referendum verwerpen, omdat het zou voortkomen uit een notie van volkssoevereiniteit of basisdemocratie. De christen-democratie verwerpt weliswaar principieel en vanouds beide concepten, maar aanvaarding van een bepaalde vorm van referendum betekent niet automatisch dat men dat inzicht verlaat. Nee, onze weerstand tegen beslissende referenda komt voort uit ons ongebroken geloof in de vertegenwoordigende democratie als stelsel dat het beste past bij onze visie op dat unieke verband met de

eigen grondslag en bestemming, dat wij overheid noemen.

In de vertegenwoordigende democratie wordt overheidshandelen in wezenlijk opzichten beïnvloed en gestempeld door de volksvertegenwoordiging. Nationaal en decentraal en, zij het gebrekkig, Europees. Het zijn die volksvertegenwoordigers – hun ambtseed of belofte bevestigd dat – die hun taken verrichten ter behartiging van het algemeen belang: een weliswaar abstract en meerduidig, maar zeker geen zinledig begrip. Voordat zij besluiten, moeten zij, bijvoorbeeld leden van een gemeenteraad, doorgaans adviezen inwinnen. Op grond van de Algemene inspraakverordening, de Algemene wet bestuursrecht en allerlei bijzondere wetten en regelingen is dikwijls het horen van belanghebbenden of vaak van eenieder die zich maar aanmeldt verplicht, voordat de hamer valt. Zij moeten daarbij ook letten op belangen die niet zijn gerepresenteerd, zoals die van niet-ingezetenen, niet-kiesgerechtigden, buurgemeenten, buurlanden, toekomstige generaties enz. Zij zijn gehouden voordat zij besluiten, in het openbaar te beraadslagen in commissies en plenair over het voorstel. Die beraadslagingen kunnen nog leiden tot nuancering van het voorstel via amendementen of moties. Ten slotte moeten zij in het openbaar besluiten, waarbij zij zich op geen enkele instructie van wie dan ook kunnen beroepen. Dat wil natuurlijk niet zeggen dat volksvertegenwoordigers niet zouden staan onder wisselende pressies van soms buitengewoon onaangename aard. De volksvertegenwoordigers moeten zich bovendien naar buiten, van NOVA tot Netwerk, in alle elektronische en andere media, desgevraagd verantwoorden, ook in de zaal "Ons Belang" in Bourtange of in het wijkgebouw in Rotterdam-Oost. In een referendum doorbreekt een anoniem referendumelectoraat, overigens doorgaans een minderheid vormend van het electoraat voor de volksvertegenwoordiging, dat tegenover niemand en niets is gehouden verantwoording af te leggen, zelfs niet tot het horen van bezwaren, hetgeen de wetgever nodig heeft geoordeeld in het algemeen belang, na afweging van allerlei belangen, die soms tegengesteld zijn.

De heer **Jurgens** (PvdA): Ik wil u even onderbreken in uw retorische vaart. Een anoniem, aan niemand verantwoording verschuldigd electoraat? Aan wie leggen degenen die de Tweede Kamer hebben gekozen verantwoording af? Is een electoraat niet altijd anoniem? En hoeft het electoraat ooit verantwoording af te leggen? Waarom stelt u hier dan wel die eis?

De heer **Dölle** (CDA): Gelukkig gebeurt de selectie van volksvertegenwoordigers door de bevolking, die daarvoor tegenover niemand verantwoording verschuldigd is. Dat is zelfs een grondrecht. Maar als het gaat om het besturen en het besluiten, zijn daarvoor mensen aangewezen, volksvertegenwoordigers die wel degelijk verantwoording verschuldigd zijn, én tegenover het electoraat, én tegenover de pers, én tegenover de collega's, én tegenover...

De heer **Jurgens** (PvdA): Maar voor het aanwijzen van die volksvertegenwoordigers is dat electoraat toch aan niemand verantwoording verschuldigd? Over de domme daden die zij stellen door mensen aan te wijzen waarmee ik het niet eens ben, legt men toch gelukkig geen verantwoording af? Waarom moet dat dan nu wel?

De heer **Dölle** (CDA): Ik heb geprobeerd dat uiteen te zetten. Wanneer je een besluit neemt, bijvoorbeeld het (niet-)afsluiten van een plantsoen, zijn daarbij tal van belangen betrokken: die van de moeders die met hun kinderen daar willen wandelen, die van de omliggende middenstanders, die van de haringkar, die van het milieu en die van de bewoners. Die afweging zou ik het liefst houden – u ook, dat weet ik zeker – bij de vertegenwoordigende democratie. Ik wilde voor uw interruptie overigens net toegeven dat het huidige voorstel daarop geen grote inbreuk vormt. Dit voorstel is, mede door de hoge drempels, een inkeping, maar geen zware inkeping. Het is die inkeping die wij twee jaar geleden verwierpen. Met dat in achterhoofd herhaal ik het hoofdargument daarvoor nog eens, namelijk de vertegenwoordigende democratie die overigens op meer momenten onder druk staat. Daar baseren wij onze argwaan tegen het referendum op.

Dölle

Dan kom ik te spreken over het opnieuw indienen van het voorstel. Dezelfde regering, beter gezegd hetzelfde kabinet, zorgt er na de Nacht van Wiegel voor – zo heet het in de parlementaire pers – dat zo ongeveer per ommegaande vrijwel hetzelfde wetsvoorstel bij dezelfde Tweede Kamer wordt ingediend. Zo wordt een affront van het kennelijk getergde D66 voorkomen. In de memorie van toelichting geeft de regering aan CDA en GroenLinks toe dat dit een unieke gang van zaken is. Er zijn geen historische precedents van vergelijkbare portee. Natuurlijk is dat feit op zichzelf niet doorslaggevend, maar het moet toch te denken geven.

De regering rechtvaardigt haar uitzonderlijk constitutioneel activisme eigenlijk met het argument dat de verwerping – zij heeft een voorkeur voor de suggestie van GroenLinks om te spreken van niet-aanvaarding – slechts van één stem afhangt. Ten slotte voegt de regering eraan toe – het Sociaal en cultureel planbureau is haar getuige – dat er in de samenleving een breed gevoelde behoefte bestaat aan dit type referendum. Zo'n opstelling is ons te instrumentalistisch. De Grondwet herbergt ambten, instituten en procedures, waarvan wij vonden en vinden dat deze een bovenwettelijke borging behoeven. Deze kunnen niet worden geschrapt of gewijzigd door enkelvoudige meerderheden. Een gekwalificeerde meerderheid is dan nodig. Zo heeft de Grondwetgever vastgelegd hoe wetten in formele zin tot stand komen, in hoofdstuk 5, en hoe provinciale en raadsverordeningen tot stand komen, in de artikelen 125 en 127 van de Grondwet. Wanneer daarin een belangrijke wijziging wordt overwogen, zoals de invoering van een beslissend referendum, dan is diezelfde meerderheid nodig. Die was er niet, feitelijk niet en virtueel al helemaal niet, maar dat is op zichzelf geen argument. Natuurlijk betekent zulks niet dat er in de toekomst geen nieuwe voorstellen kunnen worden gedaan. Maar het CDA vindt het niet gepast, gelet op het zorgvuldig omgaan met de Grondwet, indien een kabinet, wiens voorstel is verworpen door een onderdeel van de Grondwetgever, en dus door de Grondwetgever, dit voorstel onverdroten per kerende post weer indient.

De heer **Jurgens** (PvdA): Voorzitter. Ik herinner aan Abraham Kuijper. De Hoger-Onderwijswet wordt in 1904 door deze Kamer verworpen, omdat daarin de subsidiëring van de Vrije Universiteit was opgenomen. De heer Kuijper ontbindt de Eerste Kamer en dient vervolgens exact hetzelfde wetsvoorstel opnieuw in. Dat is één van de geestelijke voorgangers van de heer Dölle.

De heer **Dölle** (CDA): Ik weet dat de politieke erflaters van de partij van de heer Jurgens enorm tegen dat besluit te keer zijn gegaan. Er moet echter wel bij worden aangetekend dat er een verandering in de Eerste Kamer had plaatsgevonden, vanwege de statenverkiezingen in Overijssel.

De heer **Jurgens** (PvdA): Nu is deze Eerste Kamer vlak na de gebeurtenis van twee jaar geleden ontbonden op grond van de normale verkiezingen. Die overeenkomst is er dus ook.

De heer **Dölle** (CDA): Zeker, maar de groepen die 26 maanden geleden tegen stemden – ik zeg het voorzichtig – zijn in aantal niet teruggelopen. In die zin ligt er geen parallellie met de situatie in 1904.

De heer **Jurgens** (PvdA): Eigenlijk is het nog erger, want Kuijper, wetend dat de provinciale staten van Overijssel anders waren samengesteld en dat hij dus een nipte meerderheid zou kunnen krijgen door de Eerste Kamer te ontbinden, heeft op veel verder gaande wijze gedaan wat de heer Dölle afkeurt en wat nu gebeurt. Ik zou dus een toontje lager zingen, alhoewel ik begrijp dat Abraham Kuijper niet de persoonlijk geestverwant is van de heer Dölle, maar van een belangrijk deel van zijn fractie.

De heer **Dölle** (CDA): Die distinctio verwerp ik, want Abraham Kuijper is wat het CDA betreft één van onze grote erflaters. Ik wijs er verder op dat de voorgangers van met name de sociaal-democraten zeer fel protest hebben aangetekend tegen de ontbinding. Die ontbinding had in elk geval de ratio dat de nieuwe Eerste Kamer de Tweede Kamer zou volgen. Die ratio geldt vandaag minder, hoewel morgen of overmorgen anders kan blijken.

Een volgend punt dat onze fractie bezighoudt, is de beïnvloeding van

het sanctierecht door de voorgestelde grondwetsherziening. De regering bevestigt in de memorie van antwoord ons vermoeden dat met de inwerkingtreding van het onderhavige voorstel een nieuw fenomeen wordt ingevoerd: de sanctie van rechtswege. Als bij een referendum het wetsvoorstel niet is verworpen, moet het worden bekrachtigd. Zelfs indien de regering tot het oordeel is gekomen dat bekrachtiging ongewenst is, bijvoorbeeld door het tijdsverloop of door het maatschappelijk debat rond de referendumcampagne. Het is ook mogelijk dat 90% van het electoraat dat niet de drempel heeft gehaald, tegen stemde. Dit levert naar ons inzicht de unieke situatie op dat een wetsvoorstel tegen de zin van de regering – en wellicht zelfs tegen de zin van de medewetgevende Kamers – wet moet worden, terwijl ook het overgrote deel van het referendum-electoraat zich niet voor heeft verklaard. De regering schrijft op blz. 8 van de memorie van antwoord dat het niet anders kan. Er mag geen afbreuk worden gedaan aan het beslissend karakter van het referendum.

Wij tekenen bezwaar aan tegen deze opvatting. Hierbij wordt uitgegaan van de idee dat de wet als het ware voortkomt uit het referendum-electoraat die over het "to be or not to be" van de wet beslist. Dat is onjuist: het electoraat beslist of het wetsvoorstel afsnijdt of niet. Anders gezegd: of de slagboom omhoog gaat of niet. Of de wetgever, dus ook de regering, het wetsontwerp daarna wil laten uitrijden richting Staatsblad zou de eigen beslissing van de wetgever moeten blijven. Het gaat hier om een gedeeltelijk materiële usurpatie van het koninklijk sanctierecht – zoals dat onder ministeriële verantwoordelijkheid wordt uitgeoefend – door een referendum-electoraat of, nog paradoxaler zelfs, door de thuisblijvers die ervoor zorgen dat de drempel niet wordt gehaald. Wij vernemen graag het commentaar van de regering op deze curieuze zaak, ook al beseffen wij dat herziening van het ontwerp feitelijk onmogelijk is.

In de schriftelijke voorbereiding is de regering, daarbij soms terugkomend op de memorie van toelichting, uitgebreid ingegaan op vragen onzerzijds over de positie van het Statuut. Er resteert voor ons nog een

Dölle

vraag. Dit wetsvoorstel heeft betrekking op de bevoegdheden van de regering – het sanctierecht – en de volksvertegenwoordiging. In artikel 45 van het Statuut is bepaald dat, wanneer het gaat om zaken die de Nederlandse Antillen en Aruba raken, deze op grond van de artikel 10 van het Statuut behandeld moeten worden in de ministerraad uitgebreid met beide gevolmachtigd ministers. Is dit ook gebeurd?

De Tijdelijke referendumwet moet een proeftuin en laboratorium zijn voor het correctief referendum. Het staat in functie en perspectief daarvan zoals de regering bijna mantragewijs vaststelt. Het object, de bepalingen en de finaliteit van deze wet, die dus slechts tijdelijk moet werken, zijn doortrokken van het gewenste constitutioneel correctief wetgevingsreferendum. Soms gleed de regering even uit, zoals in de oorspronkelijke memorie van toelichting, waar zij enthousiast over dit tijdelijke raadgevende referendum stelde: "dat van een dergelijke uitslag een werking uitgaat die vrijwel even bindend zal zijn als de formele binding bij een correctief referendum". De Raad van State die beroepshalve nogal vaak met de regering correspondeert over de Grondwet reageerde daarop: "Ware de stelling in de toelichting juist dan zou het onderhavige voorstel een grondwettelijke grondslag vereisen." Deze stelling, die eigenlijk blijk gaf van een empirisch zeer gefundeerde verwachting, werd geschrapt. Maar dit gold niet voor de context die aanleiding was voor die uitlating: het ontwerp bleef hetzelfde, zoals wij in het voorlopig verslag al aangaven. Wel verzekert de regering een aantal malen dat de uitslag van een referendum geen formele binding oplevert, maar de oriëntatie op het beslissend referendum is alles overheersend. Dat lichten wij toe aan de hand van het merkwaardige geval van het provinciale referendum waarvan niet-Nederlanders zijn uitgesloten.

Dat niet-Nederlanders zijn uitgesloten van het actief en passief kiesrecht heeft zijn reden – althans voor de meerderheid in deze Kamer – namelijk dat die colleges de Eerste Kamer samenstellen. Maar er is werkelijk geen reden te bedenken waarom zij niet deel zouden kunnen nemen aan een raadgeving over een provinciale verordening, tenzij men in hun advies minder is geïnteres-

seerd. De regering ziet dat anders. Ik citeer uit de nadere memorie van antwoord: "Het referendum moet worden gezien als een instrument in relatie tot het vertegenwoordigend stelsel. Door middel van het referendum kunnen kiezers die eerst hun mandaat aan een volksvertegenwoordiging hebben gegeven, over besluiten van diezelfde volksvertegenwoordiging een uitspraak doen."

De eerste vraag die opkomt, is of dit criterium ook geldt voor een raadplegend referendum. De tweede vraag die rijst is waarom kiezers die bij de provincialestatenverkiezingen niet hebben deelgenomen aan die mandaatverschaffing, bijvoorbeeld omdat zij toen te jong waren of niet in de provincie woonden of geen zin hadden, toch aan het raadgevend referendum van deze provincie deel kunnen nemen en de niet-Nederlandse ingezetenen niet. De regering tracht de zaak te rechtvaardigen door te wijzen op het correctieve karakter van het voorgestelde instrument. Ons stijft het echter in de vaststelling dat het voorgestelde referendum een beslissend referendum "in disguise" is. Belangrijker echter nog is voor ons het volgende. Dit wetsontwerp intervenueert op niet onbeduidende wijze in het door de Grondwet in hoofdstuk 5§1 vastgelegde wetgevingstraject.

De wet schept een maatschappelijk recht van terugzending. Een referendumelectoraat kan de wetgever, dus de Kroon, de Eerste Kamer en de Tweede Kamer, dwingen tot heroverweging. Maar de interventie vindt al eerder plaats. 40.000 respectievelijk 60.000 kiezers kunnen de inwerkingtreding voor een behoorlijke periode opschorten. 40.000 kiezers kunnen ervoor zorgen dat de bepalingen in de wet met betrekking tot de inwerkingtreding vervallen. In het geval van artikel 14 – ontwerp – moet er een nieuw inwerkingtredingsbesluit maar nu in de vorm van een Koninklijk Besluit worden genomen. Dit alles wordt nog gecompliceerder indien intussen het kabinet demissionair is.

Deze voorbeelden, maar vooral daarbinnen de dwang tot heroverweging na maatschappelijke terugzending, interveniëren in het wetgevingstraject. De tijdelijke wet heeft ook geen betrekking op één of enkele wetten die referendabel worden, maar in beginsel op alle toekomstige wetten.

Wij vroegen de regering of haar opvatting dat het invoeren van een dergelijk terugzendrecht geen basis in de Grondwet behoeft, nader uitgelegd kan worden. Zou men bijvoorbeeld bij wet het recht op terugzending voor heroverweging kunnen verlenen aan bijvoorbeeld het hoofdbestuur van de VNG, de NAVO-assembly, een aantal van ten minste drie provincies, de Hoge Raad der Nederlanden of de Raad van kerken? De regering antwoordde dat de vragenstellers wel erg theoretisch werden en dat het vragen van advies op een tijdstip gelegen na sanctionering van een wetsontwerp ongebruikelijk is. Daar heeft de regering volledig gelijk in, maar daar ging het ons niet om. Wij zijn van opvatting – en willen die overtuiging door middel van deze wat wilde voorbeelden illustreren – dat het voorschrijven van heroverweging na bekrachtiging geen sinecure is die het bepaalde in hoofdstuk 5§1 van de Grondwet bepaald niet onberoerd laat. Dit type interventie behoeft een grondwettelijke basis. Wij wezen er reeds op, zonder te willen zeggen dat België in alles voor ons leidend is, dat onze zuiderburen al voor een veel lichtere vorm van referendum – namelijk het gemeentelijk raadplegend referendum – het nodig vonden de Grondwet twee jaar geleden te herzien.

Wij menen dat het in Nederland gaat om de introductie van een instrument dat materieel zeer dicht komt bij een beslissend referendum en dat in allerlei opzichten inderdaad in functie en perspectief staat van het door de regering zo vurig verbeide constitutionele referendumfiguur. Dat blijkt uit verschillende voorbeelden, waaronder het provinciaal referendum. Wij hebben hier op z'n minst met een pseudo-beslissend referendum van doen. Dat gevoegd bij de vaststelling dat dit wetsontwerp materieel niet onbelangrijk intervenueert in het traject van wetgeving zoals in de Grondwet neergelegd, leidt ons tot de vaststelling dat een instrument zoals hier voorgesteld eigenlijk een grondwettelijke basis behoort te hebben.

Mijnheer de voorzitter. Nog drie vragen over en enkele kanttekeningen bij de Tijdelijke referendumwet. De relatie tussen dit voorstel en bestaande en toekomstige decentrale autonome verordeningen is, ondanks ruime aandacht daarvoor in de

Dölle

schriftelijke voorbereiding, wat ons betreft nog niet opgehelderd. De regering en de fractie van het CDA blijken het eens te zijn over de stelling dat het wetsvoorstel het raadgevend correctief referendum tot onderwerp heeft. Daarnaast vinden zij elkaar in de vaststelling dat het bij amendement ingevoegde artikel 166 uit de slotbepalingen een ruimer referendumbegrip, namelijk het raadgevend referendum, hanteert. Dat begrip valt niet onder de algemene begripsbepaling uit artikel 1 van de Tijdelijke referendumwet.

Vervolgens gaan de wegen echter uiteen en begrijpen wij de regering nog niet geheel. Zij vindt deze gang van zaken nodig om vast te stellen dat raadgevende referenda op autonome basis mogelijk moeten blijven. Wij zien dat vooralsnog anders en menen voorshands dat het onderwerp in de zin van artikel 121 van de Gemeentewet, dat de wetgever in de Tijdelijke referendumwet aan zich trekt en dus uit de gemeentelijke autonomie haalt, het raadgevende correctieve referendum is. De vraag of daarnaast raden zelf nog raadgevende correctieve referenda kunnen regelen, is aan de wetgever; daarover zijn wij het eens. Het gaat echter om de andere referenda, die dus niet raadgevende correctieve referenda zijn. Blijven die, op grond van de autonomie-bepalingen uit de Grondwet en de Gemeentewet, zoals uitgelegd in de jurisprudentie, niet gewoon bij de gemeenten berusten? Wij blijven artikel 166 daarom, totdat de minister ons van het tegendeel overtuigt, een raadselachtig en wellicht zelfs riskante bepaling vinden, omdat zij buiten het onderwerp van de wet – namelijk het raadgevend correctief referendum – treedt en ten aanzien van gemeentelijke autonome bevoegdheden met betrekking tot een ander onderwerp – namelijk niet-correctieve referenda – normen stelt, met name door te verwijzen naar artikel 8.

Verder vraag ik net als in de schriftelijke voorbereiding naar de betekenis van artikel 5 van het Handvest inzake lokale autonomie; dat artikel komt bij elke gemeentelijke herindeling naar voren. Dat artikel bepaalt dat bij herindeling de plaatselijke gemeenschappen moeten worden geraadpleegd, zo mogelijk door een referendum. In de nadere memorie van antwoord houdt de minister de CDA-fractie voor dat die

bepaling niet dwingt tot een referendum in de situatie dat Nederland een grondwettelijk of wettelijk referendum kent. Dat hebben wij ook nooit beweerd. Het gaat om de vraag of de regering van mening is dat, gelet op tekst en context van het handvest en met inachtneming van de voorliggende nieuwe wetgeving – als zij wordt aanvaard – het niet voor de hand ligt dat voortaan een raadplegend en dus geen raadgevend referendum wordt gehouden in de situaties die worden bedoeld in artikel 5 van het handvest. Heeft de minister daarvoor een normatieve voorkeur? Ik besef overigens dat die vraag voor een belangrijk deel bij de provincies en de gemeenten ligt.

Wij blijven enigszins verbaasd over de fiscale referenda. Of over een belastingverordening een referendum wordt gehouden – waar wij overigens tegen zijn – wordt afhankelijk gesteld van een raadsbesluit, dus van een besluit van het orgaan dat gecorrigeerd moet worden. Het is niet verstandig om fiscale verordeningen überhaupt referendabel te stellen, maar als je desondanks een recht op referendum wilt instellen op fiscale verordeningen – dat is naast de APV het meest aandachttrekkende terrein van gemeentelijke regelgeving – zou dat op basis van de logica van het wetsvoorstel wettelijk moeten worden gegarandeerd en geïndiceerd.

Wij wachten de antwoorden van de regering met belangstelling af.

□

De heer **Van Heukelum** (VVD): Voorzitter. Wij behandelen vandaag een wetsvoorstel in een soort derde lezing: nadat een voorstel tot wijziging van de Grondwet in 1999 door deze Kamer werd verworpen, ligt dit voorstel nu in vrijwel ongewijzigde vorm weer voor ons. Aangezien het een voorstel tot wijziging van de Grondwet in eerste lezing betreft, heeft het wetsvoorstel als titel: "Verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de grondwet, strekkende tot opneming van bepalingen inzake het correctief referendum". Het gaat dus om een verklaring. De regering baseert die verklaring op het feit dat er naar haar gevoelen in onze samenleving een breed gedragen wens leeft tot

aanvulling en verrijking van ons democratisch stelsel met de invoering van een correctief referendum.

De woordvoerder van de VVD-fractie in de Tweede Kamer heeft tijdens de behandeling van dit wetsvoorstel aangegeven dat deze breed gedragen wens in ieder geval niet blijkt uit de verhoudingen in het parlement. Hij gaf aan dat de VVD-fractie in de Tweede Kamer voor dit wetsvoorstel zou stemmen, omdat zij de afspraken gemaakt in het lijmakkoord van 1999 loyaal wilde nakomen. Had de VVD-fractie in de Tweede Kamer dat niet gedaan, dan was er een staking van de stemmen geweest. De verhouding was dan fifty-fifty geweest. Mijn fractie noemt dat niet breed gedragen. Bij de behandeling van de voorganger van dit wetsvoorstel in tweede lezing in dit huis is door de voorzitter van de VVD-fractie opgemerkt dat er binnen zijn fractie de nodige weerstand was tegen het wetsvoorstel, maar dat gegeven de politieke context van dat moment de overgrote meerderheid van de fractie haar steun niet aan het wetsvoorstel zou onthouden. Ware deze politieke context niet aanwezig geweest, dan is het niet denkbeeldig dat het wetsvoorstel zelfs geen meerderheid van de helft plus één zou hebben gehaald. Daarom vraag ik het nogmaals. Hoezo een breed gedragen wens in de samenleving?

De discussie over het referendum is oud. Al bijna honderd jaar komt het onderwerp bij tijd en wijle weer op de politieke agenda. Collega Jurgens heeft bij de behandeling van het betreffende voorstel tot grondwetswijziging in tweede lezing op 18 mei 1999 in dit huis een boeiende historische beschouwing gegeven, waarbij hij duidelijk heeft aangegeven dat binnen de verschillende politieke stromingen op verschillende momenten verschillend over het onderwerp werd gedacht. Hij heeft daarbij niet al te lang willen stilstaan bij de pogingen uit 1903 en 1922, omdat dit volgens hem de verlichte periode was. Dat mag zo zijn, maar het is toch interessant om na te gaan wat er toen eigenlijk gebeurd is. De heer Jurgens heeft het met zijn beschouwing een beetje uitgelokt. In 1903 heeft de SDAP bij monde van de heer Troelstra inderdaad een initiatiefwetsvoorstel tot wijziging van de Grondwet ingediend. In 1922, de heer Jurgens

Van Heukelum

haalde het aan, werd van de zijde van de Vrijzinnig Democratische Bond een amendement ingediend – ik dacht dat het niet de heer Oud was, zoals de heer Jurgens opmerkte, maar zijn partijgenoot, de heer Marchant, maar dat even terzijde – strekkende tot invoering van een referendum. Bij dit aanhalen van dat amendement uit 1922 zei de heer Jurgens: "Ik kijk mijn VVD-collega's even aan." Ik weet niet of het vermanend, bestraffend of spottend was bedoeld. De Handelingen geven geen mimiek aan, maar het is zo gezegd.

Er bestaat geen enkel misverstand over dat de vooroorlogse Vrijzinnig Democratische Bond voorstander was van invoering van een referendum. Wat dat punt betreft kan D66 zich terecht beroemen op het erfgoed van de VDB. Ik keer terug naar het amendement-Marchant uit 1922 voor de invoering van een referendum. Ik citeer hierbij de heer Oud uit zijn vierdelig werk *Om de democratie en kijk daarbij even naar de heer Jurgens en zijn geestverwanten*. Het citaat luidt als volgt: "Het amendement werd het felst bestreden door Troelstra. Deze gaf het standpunt dat hij in 1903 terzake innam volkomen prijs." De heer Oud voegt er aan toe: "De verklaring van dit verschijnsel zal wel liggen in de verandering die de positie der Sociaal Democraten sedert 1903 onderging." Overigens, het zij toegegeven, de heer Troelstra is niet de enige bekeerling wat dit onderwerp betreft. Ook de heer Oud heeft zijn standpunt uit 1922 aanzienlijk bijgesteld. Zo plaatst hij in de tweede druk van zijn bekende werk *Het constitutioneel recht van het Koninkrijk der Nederlanden uit 1967*, in tegenstelling tot de eerste druk, de nodige kritische kanttekeningen bij zijn eigen standpunt uit 1922. En zo kon het gebeuren dat Troelstra acht jaar voor zijn dood en Oud slechts één jaar voor zijn overlijden alsnog tegenstander van het referendum werden. Een in dit verband passend spreekwoord zou kunnen zijn: het verstand komt met de jaren.

Geschiedenis, vooral parlementaire geschiedenis, is een boeiend vak en mijn conclusie kan niet anders zijn – ook gedachtig de beschouwing van de heer Jurgens uit 1999 – dat het referendum al bijna honderd jaar een omstreden fenomeen is waarbij van een breed

gedragen wens tot invoering ervan, althans in het Nederlandse parlement, geen sprake is. Overigens gebiedt de eerlijkheid mij te zeggen dat ook binnen de VVD van dit moment de meningen over het wel of niet invoeren van een referendum zeker niet eenduidig zijn. Ook binnen mijn politieke stroming is er sprake van zowel voor- als tegenstanders. Maar het is en blijft voor mijn fractie een vraag waarom de regering zozeer hecht aan de invoering van een correctief referendum.

Bij de beide vorige behandelingen van dit wetsvoorstel is door de woordvoerder van de VVD-fractie breed uiteengezet wat de bezwaren van de VVD tegen dit wetsvoorstel zijn. Ik zal dat niet uitvoerig herhalen. Ten diepste is ons bezwaar dat een correctief referendum niet spoort met ons systeem van representatieve democratie. Daarbij komt nog dat naar onze mening een referendum conserverend werkt en het gevaar met zich brengt van onoverzichtelijkheid en rechtsongelijkheid bij referenda in lokale en provinciale situaties.

Er is nog één punt dat mijn fractie ter berde wil brengen met betrekking tot wetsvoorstel 27033, en dat betreft het tijdstip van de tweede, of zo u wilt de vierde lezing van het voorliggende wetsvoorstel. In de memorie van antwoord bij wetsvoorstel 26156 (zeg maar de voorganger van het thans voorliggende wetsvoorstel 27033) geeft de regering in een vrij uitvoerige beschouwing aan waarom behandeling van dit wetsvoorstel niet door een nieuwgekozen Eerste Kamer behoeft te geschieden. Met een verwijzing naar de grondwetsherziening van 1995 stelde de minister: "Daarmee heeft de grondwetgever nadrukkelijk aanvaard dat het oordeel van de kiezers van een nieuwe Eerste Kamer constitutioneel niet meer van betekenis is voor de behandeling van een voorstel tot grondwetsherziening in tweede lezing door de Eerste Kamer."

In de memorie van antwoord met betrekking tot het voorliggende wetsvoorstel schrijft de minister echter, ook na een verwijzing naar de grondwetsherziening van 1995: "dat er veel voor te zeggen is, nu de aanvaarding van dit voorstel de positie van de kiezers in het bijzonder regardeert, de kiezers in de gelegenheid te stellen bij de statenverkiezing zulks in hun stem te

laten meewegen". De vraag van mijn fractie is of hier nu sprake is van een gelegenheidsargumentatie of van een voortschrijdend inzicht van de regering.

Minister **De Vries**: Of van verschillende ministers.

De heer **Van Heukelum** (VVD): Voorzitter. Ik kom bij wetsvoorstel 27034, de Tijdelijke referendumwet. Het zal weinig verbazing wekken als ik stel dat de principiële bezwaren die binnen de fractie van VVD bestaan tegen een bindend correctief referendum, mutatis mutandis ook bestaan ten opzichte van het voorliggende wetsvoorstel 27034. Ik zal ook nu niet uitvoerig op die bezwaren ingaan. De woordvoerder van de D66-fractie heeft bij de behandeling van wetsvoorstel 26156 in dit huis op 18 mei 1999 gezegd dat hij dat wetsvoorstel beschouwde als een voet tussen de deur. Als ik in de memorie van antwoord lees dat de minister stelt: "Het is niet uitgesloten dat, indien de evaluatie van de thans voorliggende wetsvoorstellen een positief beeld te zien geeft, de burger in de toekomst nog meer mogelijkheden krijgt om de politieke agenda te bepalen", dan constateer ik dat de heer Hessing succes heeft gehad met zijn voet tussen de deur en dat de mogelijkheid tot wat mijn fractie beschouwt als een verdere uitholling van de representatieve democratie, reëel aanwezig begint te zijn.

Maar naast principiële bezwaren tegen correctieve referenda in hun algemeenheid leeft er binnen mijn fractie ook nog een ernstig bezwaar tegen dit wetsvoorstel in het bijzonder. Zowel bij de behandeling van dit wetsvoorstel in de Tweede Kamer, als bij de schriftelijke voorbereiding in dit huis zijn van meerdere kanten de nodige vragen gesteld bij de verhouding van dit wetsvoorstel tot de Grondwet. De minister gaat in de memorie van antwoord uitgebreid op deze vragen in. Wij zijn hem daarvoor ten zeerste erkentelijk maar, hij heeft ons nog allerminst kunnen overtuigen van zijn gelijk. Zo schrijft hij in de memorie van antwoord: "Ook al zal de uitspraak van de kiezers bij een raadgevend referendum niet makkelijk terzijde kunnen worden geschoven, dat betekent nog niet dat daarmee de facto een beslissend referendum wordt ingevoerd."

Van Heukelum

Stel nu dat de minister gelijk heeft met zijn redenering en stel dat een overheid een keer gebruik zal maken van de mogelijkheid om de uitkomst van een referendum naast zich neer te leggen, wordt dan niet het omgekeerde bereikt van wat de minister met dit wetsvoorstel wil bereiken? Zal de reactie van de burger er dan niet een zijn in de zin van: zie je wel, ze doen toch maar wat ze willen? Mijn fractie waagt het dan ook de stellingname van de minister te betwijfelen. In het gunstigste geval kan hij naar onze mening stellen dat het beslissend referendum de jure niet wordt ingevoerd, maar de facto heeft het er alle schijn van dat dit wel het geval is. In het dagelijks spraakgebruik hebben we het over de "geest van de wet" en de "letter van de wet". Dat zo zijnde, kun je hooguit stellen dat het wetsvoorstel niet strijdig is met de letter van de grondwet, maar naar onze indruk wel met de geest ervan. Mijn fractie zou het dan ook bijzonder op prijs stellen als de minister nog eens met name stil zou willen staan bij dit aspect van het wetsvoorstel.

Ook de discussie over raadgevende referenda is niet nieuw. Dankzij de historische beschouwing van de heer Jurgens in 1999 ben ik ook eens in de geschiedenis gedoken. Je komt dan tot verrassende ontdekkingen. In de jaren twintig van de vorige eeuw is er in het Nederlandse parlement bij herhaling uitvoerig gesproken over een wijziging van de uit 1881 stammende Drankwet – ongetwijfeld had dat te maken met de geweldige problematiek rond het drankmisbruik destijds. Een onderdeel van deze wet bepaalde dat het aantal plaatselijke vergunningen door de Kroon werd vastgesteld. De gemeenteraad kon de Kroon echter verzoeken om dit aantal te verminderen. Door het antirevolutionaire Kamerlid Rutgers werd in 1921 en nogmaals in 1924 een initiatiefwetsontwerp ingediend tot invoering – jawel! – van een plaatselijk referendum. Kort samengevat bevatte het voorstel de volgende inhoud. Als drievierde deel van de kiezers zou opteren voor een lager aantal vergunningen in de gemeente, dan zou de regering omtrent dit voorstel een beslissing moeten nemen. In termen van vandaag: het betrof een raadgevend referendum, want de uiteindelijke beslissing bleef bij de regering

berusten. De voorstellen van de heer Rutgers en de zijnen – er waren negen ondertekenaars van het wetsvoorstel! – werden het krachtigst bestreden door de Vrijzinnig Democratische Bond, die, let wel, in het algemeen een voorstander was van de invoering van een referendum. De woordvoeder van de VDB wees erop dat de Grondwet het referendum niet kent. Fijntjes wijst de heer Oud er in zijn commentaar op dat bij de grondwetsherziening van 1922 een amendement-Marchant – daar is hij weer – tot invoering van een referendum was afgestemd, onder meer door zeven van de negen ondertekenaars van het initiatiefwetsvoorstel van de heer Rutgers. Wat men wilde – aldus de heer Oud – was door de achterdeur binnenhalen wat men bij de grondwetsherziening door de voordeur had uitgeworpen. Ik citeer nu de heer Oud, die vervolgens in zijn commentaar stelt: "Niet alleen dat men aldus handelde in strijd met de Grondwet, doch men voerde bovendien een referendum in van een zeer bedenkelijk soort. Het referendum volgens het voorstel-Rutgers zou immers geen beslissing, doch slechts een advies aan de Kroon kunnen geven. In de staatsrechtelijke literatuur noemt men zoiets een consultatief referendum, wij noemen het nu een raadgevend referendum." De heer Oud vervolgt: "Zo'n consultatief referendum is echter een onding, omdat het in werkelijkheid niet adviserend kan zijn. De wil van de kiezers zal voor de Kroon een wet blijken!" Elders stelt de heer Oud met betrekking tot dit consultatief referendum: "Dit brengt een element van bederf in het staatkundig leven dat behoort te worden vermeden."

Voorzitter. Beter en krachtiger hadden wij onze bezwaren niet kunnen formuleren. De conclusie kan eenvoudig zijn: je kunt voor of tegen een referendum zijn, maar invoering ervan dient wel te geschieden via de koninklijke weg van een grondwetsherziening. Het ware te wensen dat D66 ook in dit opzicht handelde in de geest van de Vrijzinnig Democratische Bond, waarvan het bij tijd en wijle pretendeert de erfopvolger te zijn. Overigens werd het wetsvoorstel in de Tweede Kamer aanvaard, doch in de Eerste Kamer verworpen. Waarvan akte!

In 1927 doet het CHU-Kamerlid Slotemaker de Bruïne nogmaals een

poging, maar nu per amendement, om dit consultatief referendum ingevoerd te krijgen. Ook hier vindt hij in de persoon van de heer Marchant een principiële bestrijder van zijn voorstel. Het amendement komt niet in stemming; de heer Slotemaker de Bruïne trekt het in. Ook dat is nog een alternatief, zo zou ik de minister willen voorhouden.

Voorzitter. Ik rond af. Mijn fractie heeft er geen behoefte aan om op de diverse details van het wetsvoorstel nader in te gaan. De zaak is uitvoerig behandeld, zowel in de Tweede Kamer als bij de schriftelijke voorbereiding in dit huis. Ik heb het standpunt van de VVD-fractie over de referenda in zijn algemeenheid en de vragen over de grondwettigheid van de Tijdelijke referendumwet nog eens duidelijk over het voetlicht willen brengen. Het is aan de minister, nogmaals een poging te doen ons te overtuigen van zijn gelijk dan wel van ons ongelijk. Wij wachten dan ook met belangstelling zijn reactie af.

□

De heer **Jurgens** (PvdA): Na dit gloedvolle betoog waarin de stormachtige ontwikkeling van de liberale democratie ook door de VVD-fractie wordt onderschreven, past mij bescheidenheid, zeker omdat ik ten tonele ben gevoerd als iemand die de heren Oud en Marchant door elkaar haalt. Ik deed dat met opzet, omdat ik meende dat ik mijn collega's van de VVD-fractie gemakkelijker met de naam Oud zou kunnen overtuigen dan met de naam Marchant. Deze man had namelijk de euvele moed om katholiek te worden, waardoor hij plotseling niet meer aanvaardbaar was. Ik acht dat overigens geen liberaal standpunt.

Voorzitter. Wij maken vandaag de vierde acte van het eerste toneel mee van het drama "Strijd tussen koning en volk". Een van de tekstschrijvers van dat drama in Nederland was de heer Biesheuvel, die op 29 april jongstleden is overleden. U hebt hem waardig in dit huis herdacht. Ik wil zijn naam echter noemen, omdat zijn naam is verbonden aan de commissie die een belangrijke stap heeft weten te zetten in de discussie over het referendum. Het doet mij overigens deugd dat bij de laatste verkiezingen van de Eerste Kamer een ander lid van deze commissie, de heer Jurjen de Vries,

Jurgens

op wiens bijstand ik dezer dagen natuurlijk blijf rekenen, ook is gekozen.

De vertegenwoordigende democratie, zou ik mijn christen-democratische collega's willen voorhouden, is geen geloof. De heer Dölle sprak letterlijk over zijn geloof in de vertegenwoordigende democratie. De vertegenwoordigende democratie is een praktische noodzaak, omdat anders de democratie, zoals die oorspronkelijk is bedacht in de Atheense volksvergadering, niet uitvoerbaar zou zijn. Het gaat ook niet aan om een bepaalde vorm van democratie heilig te verklaren, omdat die de meest praktische en beste uitwerking is van de invloed van het volk. De heer Dölle zei zelfs dat alles wat daar een inkeping in maakt, onjuist is.

Ik wil voor dit soort heiligverklaringen waarschuwen, zeker als die komen uit een groep die lange tijd heeft gepoogd om de vertegenwoordigende democratie in haar volle bloei tegen te werken. Ware het niet dat liberalen, vrijzinnig democraten en sociaal-democraten in 1917 hebben doorgezet dat aan het volk algemeen kiesrecht werd gegeven, dan zou de heer Dölle nu het betoog houden dat de vertegenwoordigende democratie, zonder algemeen kiesrecht maar met huismanskiesrecht of organisch kiesrecht, het hoogste ideaal zou zijn. Ik ben blij dat destijds dit principe van het CDA van toen is verkocht voor een schotel linzen, te weten subsidie voor het bijzonder onderwijs, omdat we daardoor toch nog het algemeen kiesrecht hebben weten binnen te krijgen.

De heer **Dölle** (CDA): Deze beknopte samenvatting van wat er in 1917 is gebeurd, is voornamelijk beknopt. Het huismanskiesrecht moet namelijk in de specifieke context van het toenmalige antirevolutionaire gedachtegoed worden geplaatst. Dit gedachtegoed vinden wij nu alleen nog maar een enkele keer bij de SGP terug. Het was niet de bedoeling om het algemeen kiesrecht tegen te houden, want diezelfde ARP heeft in 1894 gepleit voor verbreding van het kiesrecht. Het betrof dus niet zozeer een principiële punt als wel een opvatting over de positie van de vrouw in het publieke ambt die toentertijd in een deel van de christen-democratie leefde.

De heer **Jurgens** (PvdA): U beroept zich nu waarschijnlijk op het meest verlichte deel van de christen-democratie, want de katholieken van die tijd waren zonder meer tegen algemeen kiesrecht. Zij hadden niet eens het mooie verhaal over het huismanskiesrecht.

De heer **Dölle** (CDA): Voor tegenstanders van het algemeen kiesrecht in die tijd kunnen wij overigens ook in ruime mate putten uit groepen buiten wat in die tijd traditioneel "rechts" heette. Ook bij linkse partijen konden die tegenstanders gevonden worden. Tot ver in de 19de eeuw vertegenwoordigden zij ook de dominante opvatting. In retrospectief kunnen wij daar nu natuurlijk cabaretesk en aardig over doen, maar die opvatting had destijds een specifieke achtergrond. Ik vind het bepaald ahistorisch om die nu met terugwerkende kracht alleen toe te schrijven aan onze erfelers en niet aan de socialisten die in Frankrijk tot 1940, om maar een voorbeeld te noemen, algemeen kiesrecht tegenhielden.

De heer **Jurgens** (PvdA): Het kabinet-Cort van der Linden heeft het algemeen kiesrecht toch maar ingevoerd. Dat kabinet bestond uit vrijzinnig-democraten en liberalen en werd gesteund door sociaal-democraten. Het is inderdaad cabaretesk en gemakkelijk om iemand aan de hand van historische voorbeelden iets in de schoenen te schuiven wat tachtig jaar geleden gebeurd is. Maar er is natuurlijk wel sprake van een golfbeweging in de liberale democratie. En, mijnheer Van Heukelum, het heet niet voor niets liberale democratie. In eerste instantie werd de macht van het volk beperkt door de burgerij, die deze macht zeer nauw aan de borst drukte en die gedurende een halve eeuw tegengewerkt heeft dat de macht over een breder deel van de bevolking zou worden verspreid. Maar toen er in 1917 een doorbraak kwam en behalve de burgerij ook de rest van de bevolking kon deelnemen aan de macht, kwam er een volgende golf. De kiezers hebben niet alleen bepaald dat er een Grondwet en een Eerste en Tweede Kamer bestaan, maar ook wie er in die Kamers zitten. En diezelfde kiezers, die hun afgevaardigden voor vier jaar een opdracht geven, vragen al dan niet anoniem of het niet

denkbaar zou zijn om tussentijds een bepaald besluit nog eens te bekijken. Ik denk dat het past in de ontwikkeling van de liberale democratie om dit verzoek serieus op te vatten en om niet te blijven steken in de vertegenwoordigende democratie, die op zichzelf natuurlijk de hoogste vorm van democratie is.

De heer **Dölle** (CDA): U stak eerder de loftrumpet over de directe democratie en suggereerde dat de vertegenwoordigende democratie toch maar een tweede keuze is. Is het logische einde dan niet een orgie van interactief bestuur, waarin iedereen altijd en permanent de macht kan uitoefenen? Is dit niet een beetje de Ross Perot-opvatting over de democratie?

De heer **Jurgens** (PvdA): Dat is een wilde gedachte, waardoor ik mij niet zou willen laten verleiden. Van huis uit heb ik altijd begrepen dat ik niet mag meedoen aan orgiën. Dat komt waarschijnlijk door mijn rechtzinnige opvoeding. Ik wijs er alleen op dat de directe democratie niet alleen de oudste vorm is, maar bovendien, gelet op de volksvergadering in Athene, een vorm, die in een representatieve democratie niet geheel verwaarloosd kan worden. Als men de representatieve democratie in de huidige vorm heilig verklaart, doet men dat wel.

Voorzitter. Er was dus een proloog met Troelstra, Marchant en Oud in de jaren twintig. In de tempaanduiding noem ik die proloog "lento", vooral omdat Troelstra er later op terugkwam, zodra hijzelf een deel van de macht dreigde te krijgen. Vervolgens komt de eerste akte van de opera: Cals/Donner en de motie-Jurgens in de jaren zeventig. Toen was er sprake van "allegro". Daarna kwam de tweede akte: de commissie-Biesheuvel in de jaren tachtig, "molto vivace". De derde akte bestond uit de commissie-Deetman en het eerste voorstel tot wijziging van de Grondwet in 1997. Maar in 1999 sneuvelde dit voorstel: "adagio sostenuto". Thans voeren wij de vierde slotakte op in tempo "maestoso ma non troppo". Allen die de muziek een goed hart toedragen, zullen deze Italiaanse woorden kunnen verwerken. Wij zijn nu bezig met "maestoso ma non troppo" en wee degene die de finale probeert te onderbreken!

Jurgens

De heer Van Heukelum zei dat het referendum niet breed gedragen wordt door de volksvertegenwoordiging. Dat is nogal logisch. Het is een typische regentenreactie om, als je de macht hebt, deze niet te willen afstaan aan een ander. Maar de mensen waar het om gaat, de kiezers, willen het referendum wel. Het feit dat wij het niet willen, zou ons te denken moeten geven. Ik proef nog geen toon van schaamte bij de heer Van Heukelum, maar dat zou wel zo moeten zijn. Wij moeten juist bereid zijn om terug te gaan naar onze kiezers. En als wij aarzelen, waar zijn wij dan eigenlijk bang voor?

De heer **Van Heukelum** (VVD): Ik denk dat wij zuiver zaken moeten doen. Het gaat er niet om dat regenten, als u uzelf en uw collega's op die manier wilt bestempelen, niet bereid zijn om de macht terug te geven. Dat is natuurlijk onzin. Elke vier jaar wordt de weegschaal bij de kiezers gelegd. Het gaat om de vraag of het vertegenwoordigend stelsel waarin wij vandaag door kiezers worden aangewezen om beslissingen te nemen, morgen voor een deel moet worden teruggehaald omdat kiezers nog een keer gehoord moeten worden. Het heeft niets met het weggeven van macht te maken.

De heer **Jurgens** (PvdA): Ik citeerde uw zin, dat het referendum niet breed gedragen wordt in de volksvertegenwoordiging, in het parlement dus. Ik stel daartegenover dat het wel breed gedragen wordt onder de kiezers.

De heer **Van Heukelum** (VVD): Bij de afgelopen verkiezingen hebben bepaalde partijen die het referendum hoog in het vaandel hebben, als kroonjuwelen – ik zal geen namen noemen – niet de massale steun van de bevolking gekregen. Ik weet dus niet waarop u uw bewering baseert.

De heer **Jurgens** (PvdA): U geeft nu precies het probleem aan van aanwijzing om de vier jaar op basis van algemene politieke uitgangspunten. Het is goed mogelijk dat een onderwerp als het onderhavige zo zeer is ondergesneeuwd onder het totaal van verschillen van mening tussen partijen, dat kiezers niet alleen omwille van het referendum hun stem uitbrengen. Ik zou dat ook niet doen. Het kiesrecht van 1917

was echt een doorbraak, maar normaliter brengen kiezers niet op basis van zo concrete beleidsuitgangspunten hun stem uit. U mag zich niet beroepen op het uitblijven van een zinderende overwinning voor bepaalde partijen als teken dat kiezers het referendum niet willen. Als u de proef op de som wilt nemen, dan moet u de kiezers naar hun mening vragen, en dat is een referendum. U bent daar dus voor.

Na alle discussies noemt de fractie van het CDA in de Tweede Kamer als haar principiële tegenargument, en ik hoor de heer Dölle dit herhalen – het siert hem dat hij het eens is met zijn geestverwanten aan de overzijde – dat het referendum op gespannen voet staat met de vertegenwoordigende democratie. En voorts dat het referendum een conserverende werking heeft, zoals ook de heer Van Heukelum juist stelde. Ik weet niet of dat uit zijn mond altijd een negatieve omschrijving zou moeten zijn. Het ligt er maar aan hoe conservatief je bent. Het referendum zou voorts volgens het CDA geen alternatief beleid bieden en te simplistisch zijn. Als er echter iets simplistisch is, dan is het wel het om de vier jaar de stem uitbrengen op een partij; voor wat betreft een heel grote groep onderwerpen wordt het vertrouwen gegeven aan een volksvertegenwoordiger. Ten slotte zou het referendum de kwaliteit van de wetgeving niet verbeteren. Het is de vraag of de voorstanders van het referendum dit als voordeel "claimen". Dat is niet het geval.

Dit zijn een aantal van de beroemde dertien dooddoeners uit het rapport van de commissie-Biesheuvel waarin na honderd jaar discussie over het referendum, alle argumenten die elke keer opnieuw zijn genoemd, opnieuw rationeel worden weerlegd. Er blijft dan ook niet veel over voor rationele discussie, afgezien van het feit dat men gewoon van mening kan verschillen. De een vindt dit en de ander vindt dat, dus een herhaling van meningen heeft niet veel zin. Ik heb het gevoel dat het meer een kwestie is van vertrouwen in de kiezers. Sommigen vinden het een verschrikkelijke gedachte – ik hoorde dat zowel bij de heer Dölle als bij de heer Van Heukelum – dat de kiezer op een zeker ogenblik een andere beslissing neemt dan na beraadslagingen door de Kamers van de Staten-Generaal, door de gemeente-

raad of door de Provinciale Staten is genomen. Ik vraag mij af waarom de kiezer dat niet zou mogen doen. Waar is men zo bang voor? Is er geen vertrouwen in de kiezer?

De heer **Van Heukelum** (VVD): Het heeft toch niets met angst te maken. Uit mijn beschouwing is dat ook niet gebleken, want ik ben helemaal niet bang voor de mening van de kiezers. Integendeel, ik stel de mening van de kiezers buitengewoon op prijs. Het gaat om de vraag in hoeverre de directe democratie, die terecht is omschreven als de meest ideale vorm van inspraak voor het volk, zich verhoudt tot de representatieve democratie. In een gecompliceerde samenleving, waarin veel vraagstellingen niet tot ja of nee kunnen worden teruggebracht, mag van volksvertegenwoordigers verwacht worden dat zij de problemen intensief bestuderen en zich dan een oordeel vormen. Naar mijn mening verhouden die twee zaken zich niet met elkaar.

De heer **Jurgens** (PvdA): Wie zegt u en mij dat kiezers niet exact dezelfde goede afweging kunnen maken als volksvertegenwoordigers? Waarom zegt u dat een afweging die wij hier maken, beter is dan de afweging gemaakt in de bevolking? Dit, nadat over een bepaalde zaak een campagne is gehouden en de volksvertegenwoordigers die ervoor gestemd hebben – het betreft een correctief referendum – zich tot de bevolking hebben gewend, zeggende: bevolking, wij zijn hier voor. Welnu, als dan toch nog een meerderheid tegenstemt, waarde collega Van Heukelum, dan is er toch iets aan de hand? Dan is blijkbaar wat wij hier met ons allen bedacht hebben, niet zo diepgaand waardevol dat de bevolking daar spontaan achter gaat staan.

De heer **Van Heukelum** (VVD): Het betekent wel dat als u naar een vorm van referendum wilt – dat ziet u ook bij alle referenda die geweest zijn – de vraagstelling wordt teruggebracht tot een: bent u vóór of tegen? Dat vind ik voor een heleboel zaken nog wel wat simpel gesteld.

De heer **Jurgens** (PvdA): Waarom zou een kiezer, gesteld voor de vraag "bent u voor of tegen?" – neem bijvoorbeeld de Varkenswet –, niet kunnen zeggen: dat hebben de beide

Jurgens

Kamers der Staten-Generaal aanvaard, maar wij zijn in meerderheid tegen? Is het niet uit te leggen aan kiezers wat daarvoor en wat daartegen is? Wel degelijk. Het rare is dat toen beide Kamers dat hebben aanvaard, wij het wel goed gevonden hebben dat drie rechters in Den Haag die hele wet ondersteboven hebben gehaald. Dat vinden wij wel goed, hoewel die ook aan niemand enige verantwoording verschuldigd zijn. Maar als de kiezers dat zouden willen doen, dan is het niet goed. Dat is heel raar.

De heer **Dölle** (CDA): U doet nu net alsof het gaat om de kiezers versus de volksvertegenwoordigers...

De heer **Jurgens** (PvdA): Dat maakt de heer Van Heukelum ervan. Ik deed het niet.

De heer **Dölle** (CDA): Nu goed, u bent wellicht niet van dezelfde opvatting op dit punt. Waar het mij nu even om gaat, is dat het bij een referendum altijd zo is dat er mensen in het geding zijn: mensen die afwachten en kijken naar de overheid. Zij kijken hoe de overheid de afweging maakt – ik heb het voorbeeld genoemd van het plantsoen – waarbij hun belangen in het geding zijn: die van de winkelier, van de wandelaar, van de belastingbetaler – ik heb het ook over fiscale referenda. Ik vind dat dit soort zaken aan de overheid zijn om te beslechten, maar misschien is dat dan onze traditie. De overheid moet het doen, alleen in de wind desnoods en wellicht verkeerd, maar zij moet het doen. Heel veel mensen verwachten ook dát van de overheid, vaak dezelfde mensen die voor een referendum zijn.

De heer **Jurgens** (PvdA): Ik ben het volkomen met u eens dat in het geheel van onze staatsinstellingen de overheid een uitdrukkelijke taak heeft en dat die het dagelijkse bestuur moet voeren. Daar is geen discussie over. Vervolgens is er een wetgever die wetten mag maken op alle niveaus van onze samenleving. Het enige wat hier aan de orde is vandaag, is of nu en dan, op verzoek van de kiezers, een specifieke beslissing van de wetgever mag worden voorgelegd aan de kiezers om te kijken of zij het daarmee eens zijn of niet. Daarmee worden niet aangetast alle mooie dingen die de

heer **Dölle** zonet heeft omschreven en die er ook moeten zijn. Maar tegelijkertijd wordt er een opening geboden – niet meer dan dat – om op een bepaalde wijze te reageren, als een grote groep van de bevolking het gevoel heeft: dit is niet goed beslist. Ik weet niet waarom daar voortdurend die weerstand tegen blijft bestaan. Ik vermoed dat het iets is van angst dat de bevolking anders zou kunnen beslissen dan wat wij met z'n allen zo netjes hebben beslist. Ik vermoed dat het een gebrek aan vertrouwen is in de kiezers. Het enige wat ik hier stel, is dat mijn fractie dat vertrouwen in die kiezers wel heeft. Dat is het enige punt.

Intussen zijn wij een fase verder en zijn wij niet helemaal in dat adagio sostenuto blijven steken. Wij hebben nu voor de vierde keer de wijziging van de Grondwet hier aan de orde. Intussen zijn vier van de vijf leden van de "bende van vijf" uit de VVD-fractie helaas niet meer in ons midden. Niet omdat zij tegen het referendum waren, maar om andere redenen. Alleen de heer Van Eekelen is dat nog en in zijn recente boek "Sporen trekken", dat ik u ten zeerste kan aanraden, noemt hij dit zich bezighouden met het referendum "referenditis", alsof het een soort ontsteking is. Wel, het is ook een ontsteking, een ontsteking van de raket die gaat zorgen dat deze wet wél zal worden aangenomen. Ik hoop het van harte.

Naar aanleiding van de problemen die hij er toen mee had als mede-Europeaan – ik spreek over de heer Van Eekelen – dat Europaverdragen zouden kunnen gaan sneuvelen omdat deze aan een referendum worden onderworpen, zeg ik dat dit inderdaad de consequentie is. Kijk naar de leren. Ik vind het heel jammer dat de leren het verdrag van Nice hebben verworpen, maar ik vind het de legitimiteit van de Europese Unie ten zeerste ten goede komen, wanneer de basis van de beslissingen van de Europese Unie volksstemmingen zijn. Dat kan zo nu en dan wel degelijk een negatieve uitslag betekenen.

Ik wijs de calvinisten in ons midden erop dat het CDA, na de woorden van de heer **Dölle**, de volkssoevereiniteit niet meer zodanig in het vaandel voert dat men vindt dat men daarom tegen het referendum moet zijn. Ik vind dat uitstekend.

De heer **Dölle** (CDA): De volkssoevereiniteit hebben wij nooit in ons vaandel gevoerd.

De **voorzitter**: Ik verzoek u om de interruptiemicrofoon te gebruiken. Wij houden dit debat ook om het te kunnen nalezen.

De heer **Dölle** (CDA): Dat is riskant!

De **voorzitter**: Als angst toch de raadgever is, dan zou ik de interruptie achterwege laten.

De heer **Dölle** (CDA): Nee, dat is het niet, voorzitter, maar dank u voor uw advies. Ik zei dat volkssoevereiniteit nooit in ons vaandel heeft gestaan. Ik zei dat een referendum, zeker een constitutioneel referendum, op zichzelf theoretisch wel verenigbaar kan zijn met het afwijzen van volkssoevereiniteit.

De heer **Jurgens** (PvdA): Dat heb ik goed verstaan. Ik heb juist uit uw woorden begrepen dat de bezwaren van het CDA niet meer gebaseerd zijn op de leer van de volkssoevereiniteit, die ik overigens uitstekend blij vinden. De bezwaren bewegen zich thans rond de verdediging van de vertegenwoordigende democratie. Tegen de calvinisten zeg ik dat zij moeten bedenken dat democratische kerkordes door calvinisten eerder zijn geschapen dan wij democratie in Europa hadden. De calvinisten zijn de voorgangers van de democratie. Zij zetten de vorsten af die de wil van het volk niet uitvoerden. Uit de Franco Gallia van Hotman, die ons onlangs door Sap in zijn boek "Wegbereiders der revolutie" is voorgehouden, is veel te leren over de democratische opvattingen die toen al onder calvinisten leefden.

Ik maak nog een enkele opmerking over de Tijdelijke referendumwet. Bij de vorige aanbieding van de grondwetsherziening was de klacht dat het onduidelijk was hoe de uitwerking eruit zou zien. Die klacht kan thans niet meer worden geuit. Bij de tekst van de grondwetswijziging is een ontwerp van de uitvoeringswet overgelegd, die in belangrijke mate is terug te vinden in deze tijdelijke wet. Wij weten dus waarover het gaat.

Mijn fractie heeft geen bezwaar tegen de procedure waarin het inwerkingtreden van het wettelijk besluit wordt onderbroken om de kiezers de gelegenheid te geven

Jurgens

terzake raad te geven. De inwerking-treding van een wet is door de Grondwet overgelaten aan de wetgever. Als de wetgever het op deze manier wenst te doen, dan kan dat. Er zijn vele grondwetszaken die in de praktijk ruim worden uitgelegd. Er wordt geen kabinet benoemd dat niet de instemming van de meerderheid van de Tweede Kamer heeft, terwijl dat nergens in de Grondwet staat. Ook hier is het mogelijk om gebruik te maken van het wettelijk mandaat aan de wetgever door tussen te voegen de mogelijkheid van een raadgevend referendum.

Ik ben overigens blij met het onderscheid dat de regering maakt tussen raadgevend en raadplegend referendum. Indertijd werd het woord "consultatief" gebruikt. Vertaald kan dit zowel raadplegend als raadgevend betekenen. Raadgevend is zo goed, omdat het ervan uitgaat dat de kiezers eerst te kennen hebben gegeven dat zij die raad willen geven. Raadplegend is in feite een soort beroep van de overheid op de kiezers om hun mening te geven. Ik vind dat een veel minder sympathieke vorm van referendum.

Ik heb moeite met het standpunt van de regering inzake de vraag naar de verhouding tussen de regeling van de artikelen 13 en 14 van de Tijdelijke referendumwet enerzijds en anderzijds wetten die straks al of niet voorwerp zullen zijn van referendum. In het nader rapport aan de Raad van State schrijft de regering dat deze de relatie is als tussen de algemene wet en de bijzondere wet. De algemene wet creëert een algemene regeling voor de inwerkingtreding voor het geval er een referendum komt. Die algemene wet heeft dus voorrang. Als in een concrete wet echter uitdrukkelijk wordt bepaald dat zij niet aan een referendum kan worden onderworpen, dan gaat die uitdrukkelijke beslissing voor. Dan gaat de bijzondere wet voor de algemene wet. De minister wijst er vervolgens op dat de reden om van deze algemene inwerkingtredingregeling af te wijken geen andere zal kunnen zijn dan dat de wet dermate spoedeisend is dat er moet worden afgeweken van de artikelen 13 en 14. Waarop is dat gebaseerd? Een zekere terughoudendheid wat betreft de wetgever is op zijn plaats als in een algemene wet een regeling staat over de inwerkingtreding, teneinde een referendum mogelijk te maken. Het is mij echter niet duidelijk

waarom dat alleen in spoedeisende gevallen zou kunnen, want de wetgever is uiteindelijk soeverein. De wetgever kan terugkomen op zijn eerdere besluiten een speciale procedure in deze wet vast te leggen. De wetgever is daartoe bevoegd. Daaraan kan niet worden afgedaan. Als wetgever zou ik zeer terughoudend zijn bij het afwijken van die algemene regeling, maar het recht om dat te doen, blijft te allen tijde aanwezig. De vorige wet, de *lex anterior*, kan de *lex posterior* niet op een zodanige wijze binden, zeker niet als daarvan uitdrukkelijk wordt afgeweken.

Dan nog iets over het intact laten van de bestaande autonome verordeningen. Dit punt is er via amendering in de Tweede Kamer ingebracht. Dat maakt het geheel van de regeling rommeliger, maar het is een belangrijke concessie aan die 60 gemeenten in Nederland die er door het feitelijk invoeren van het referendum de laatste tien jaar voor hebben gezorgd dat het begrip "referendum" op de politieke kaart terecht is gekomen. Door dat gewoon te doen, hebben zij ervoor gezorgd dat wij daarover aan de hand van praktijkvoorbeelden konden nadenken, ook over de negatieve kant ervan. Door deze regeling wordt het mogelijk dat de autonome verordeningen van die gemeenten in stand blijven. Het komt waarschijnlijk door de amendering, maar waarom geldt de wet, zoals die nu voorligt, niet alleen voor nationale referenda? Dan kunnen de 60 bloemen van de laatste tien jaar gewoon blijven bloeien. De regering reageert hierop met de stelling dat alle andere 400 gemeenten op grond van deze wet dan ook referenda kunnen houden, maar dat konden ze al. Ze wilden het alleen niet. Nu moeten de burgers van die gemeenten het. Dat is de afweging tussen centrale en decentrale belangen. Ik ben benieuwd of de regering, als zij had geweten van de amendering, zou hebben besloten alleen een wetsvoorstel in te dienen voor nationale referenda, zodat het lokale terrein zou zijn overgelaten aan autonome beslissingen, zoals tot nog toe is gebeurd.

Dan nog een vraag over de rol van de rechter. Wat betreft de door andere collega Bierman bepleite referendumkamer stelt de regering dat er altijd nog de mogelijkheid is een beroep te doen op de rechter,

bijvoorbeeld over de vraag of een bepaald besluit referendabel is of niet. Stel dat iemand bezwaar heeft tegen de beslissing dat iets al of niet referendabel is. Hoe komt die persoon dan bij de rechter terecht? Hoe gaat dit feitelijk in zijn werk? Ik kan mij daar een voorstelling van maken, maar dan moet er sprake zijn van een beslissing waarbij de mogelijkheid van een referendum uitdrukkelijk wordt afgewezen. Waar wordt de beslissing genomen om daartegen in beroep te kunnen gaan?

Op wat bescheidener toon dan ik begon, want het gaat over uitvoeringswetgeving, stel ik vast dat wij bezig zijn aan de maestosoperiode van het referendum. Ik hoop van harte dat alle collega's hier aanwezig daaraan mee zullen willen werken.

□

De heer **Terlouw** (D66): Mijnheer de voorzitter. De eerste woorden die ik opschreef ter voorbereiding van dit debat waren "18 mei 1999". Dat spreekt ook vanzelf omdat dit debat in zekere zin een voortzetting is van hetgeen toen is geschied. Eigenlijk is het overbodig hierop te wijzen, omdat de voorgaande sprekers dit ook al hebben gedaan.

Ik heb het staartje van het debat van destijds met zeer grote interesse op de televisie gevolgd, maar ik wist niet wat daaraan vooraf was gegaan. Ik heb dat ter gelegenheid van dit debat met grote belangstelling gelezen. Ik kan haast volstaan met te verwijzen naar de bijdrage van mijn fractiegenoot Hessing.

Ik heb nu echter ook de gelegenheid om de tegenstanders van een correctief referendum beter te begrijpen. Twee van de voorgaande sprekers hebben argumenten terzake aangevoerd waarvan ik al wat heb kunnen leren. Ik kan mij voorstellen dat er vragen zijn over het huidige wetsvoorstel waarin uitvoerende wetgeving inzake een raadgevend referendum aan de orde is, met name over eventuele strijdigheid met de Grondwet. De fractie van D66 is van mening dat die strijdigheid er niet is, maar voorzichtigheid is natuurlijk geboden. Minder goed begrijp ik het verzet tegen referenda als zodanig. Ik heb met grote belangstelling geluisterd naar de debatten tussen de heer Jurgens en de interrumpanten op dat punt.

Terlouw

Wij hebben een systeem van constitutionele democratie; een vertrouwensdemocratie. Hoeksteen is het vertrouwen dat via verkiezingen voor een bepaalde periode aan gekozenen wordt gegeven die dan zonder last of ruggespraak, zonder giften te hebben ontvangen, worden geacht de burgers zo goed mogelijk en naar eer en geweten te vertegenwoordigen. Wij weten natuurlijk dat zo'n systeem in zijn meest zuivere vorm niet functioneert. Wij weten dat het niet kan bestaan. We hebben politieke partijen die kandidaten selecteren die de bevolking vaak niet kent, behalve de lijsttrekkers en mensen die veel in de publiciteit zijn geweest. Er is fractiediscipline. De bevolking kan zijn eigen regering niet kiezen. Er is een lage opkomst, met name bij de verkiezingen voor provinciale staten en bij Europese verkiezingen. Er zijn vooral geen ideale mensen die het systeem zo goed mogelijk uitvoeren. Plato vond democratie "in alle opzichten zwak en niet in staat iets zeer goeds of iets zeer slechts te doen" en hij concludeert dat het de slechtste is van alle wettige regeringen en de beste van alle onwettige. Rousseau is het eens met de opvatting van Montesquieu, die het weer eens is met de Griekse opvatting dat loten in plaats van kiezen naar zijn aard heel democratisch is, en hij voegt er aan toe dat echte democratie een onbereikbaar ideaal is. Kortom, in onze tijd en in ons deel van de wereld baseren wij ons op een systeem van representatieve democratie, gegrondvest op algemene verkiezingen, maar door de eeuwen heen weten wij al dat het systeem verre van perfect werkt en dat wij moeten blijven proberen het verbeteren.

Die verbeteringen zijn er ook. Kijk naar de Algemene wet bestuursrecht. Kijk naar de Wet op de ruimtelijke ordening. Kijk naar de procedure van de planologische kernbeslissing. De rechten van de burger tegenover de Staat zijn enorm toegenomen. Er zijn inspraakmogelijkheden, er is bezwaar mogelijk en ook beroep; de burger hoeft niet meer lijdelijk toe te zien hoe anonieme overheidsbeslissingen over hem heen rollen. Het politieke bestuur moet zich verantwoorden, niet alleen tegenover de volksvertegenwoordigers, maar soms ook bij de rechter.

Het probleem van een gebrekkig functionerende democratie is mijns

inziens niet meer gelegen in onvoldoende mogelijkheden om je stem te doen horen. Dat zit wel goed. Het gaat natuurlijk vooral om het uiteindelijk te nemen besluit. Actiegroepen zeggen vaak: ze luisteren niet. En dat is dan veelal onjuist. De bestuurders luisteren wel, passen een ontwerpbesluit soms ook aan, maar ze doen uiteindelijk wat ze zelf het beste vinden en wat de instemming van de volksvertegenwoordigers kan krijgen; en zo hoort het ook. Maar vaak vertaalt de belanghebbende dat "zijn zin niet krijgen" in "ze luisteren niet".

In een democratie beslist de meerderheid. Dat lijkt simpeler dan het is, want niet iedere stem heeft dezelfde intensiteit; wel dezelfde macht, maar niet dezelfde intensiteit. Als 51% van een vertegenwoordigend lichaam lauwtjes voor iets is en 49% is hartstochtelijk tegen, wat doe je dan? Als 51% steun geeft aan een voorstel dat onomkeerbare gevolgen heeft, bijvoorbeeld het afdammen van een zee-arm, en 49% heeft een alternatief dat niet onomkeerbaar is, wat doe je dan? Je zou een gewichtsfactor willen toekennen aan de uitgebrachte stemmen. Dat klinkt natuurlijk hoogst ondemocratisch, maar het gebeurt in de praktijk wel, bijvoorbeeld door het dreigen met een kabinetscrisis. Als 49% voor zijn standpunt een kabinetscrisis over heeft en 51% niet, dan is de kans groot dat de 49% zijn zin krijgt. In feite is dat het toekennen van een gewichtsfactor aan de stemmen en ik kan dat niet ondemocratisch vinden, integendeel.

Nu spreken wij over een voorstel om de Grondwet zodanig te veranderen, dat opnemings van bepalingen inzake een correctief referendum mogelijk wordt. Wij morrelen dus aan het systeem van de representatieve democratie, zoals hier uitvoerig en correct is betoogd. Die representativiteit is een hoeksteen, zoals ik ook aan het begin van mijn betoog zei, maar niet het fundament. Van Dale zegt: democratie is een staatsvorm waarin het volk zichzelf regeert. Daar staat dan tussen haakjes bij: door vertegenwoordigers. In mijn ogen is het zichzelf regeren van het volk het fundament en is de methode, door vertegenwoordigers, een belangrijke hoeksteen. Wij vinden het systeem van een representatieve democratie en de vertegenwoordigers die door het volk worden gekozen ook

belangrijk als hoeksteen, maar volksvertegenwoordigers zijn niet onfeilbaar. Zij kunnen corrupt zijn, lui zijn, dom zijn, verslaafd zijn aan hun positie. Zij kunnen voeling hebben verloren met wat er onder de mensen leeft. Allemaal zaken die natuurlijk voor de hier aanwezigen niet gelden, "present company excluded", maar je kunt het toch niet uitsluiten.

Ik heb met de heer Wiegel, die twee jaar geleden nog deel uitmaakte van deze Kamer, vele malen aan de overzijde van gedachten mogen wisselen of de degens mogen kruisen. Het was altijd een groot genoegen om dat te doen. Vorig jaar toen ik toetrad tot de Eerste Kamer dacht ik dat ik dat opnieuw zou kunnen doen, maar helaas is dat niet zo. Waarom wilde ik dat? Omdat hij twee jaar geleden herhaaldelijk heeft verklaard, zowel hier als buiten deze Kamer, dat hij principieel tegen een referendum is. Dat heb ik vandaag nog geen van de woordvoerders horen zeggen. Er zijn argumenten aangevoerd, maar het woord "principieel" heb ik niet gehoord. Misschien zijn er woordvoerders die dat ook vinden en horen wij dat nog. Mijn vraag is: hoe kun je hier nu principieel tegen zijn? Je kunt het onpraktisch vinden of onwerkbaar of technisch niet goed geregeld. Dat kan ik begrijpen, maar een principiële tegenstand begrijp ik niet. Wij zijn hier allen principieel democraten, neem ik aan, en principiële voorstanders van een staatsvorm waarin het volk zichzelf regeert. Hoe je dat vormgeeft – en in ons geval via vertegenwoordigers – is natuurlijk belangrijk, maar als er een betere vorm is, wordt daarvoor gekozen.

Een echte democratie is een voorlopig onbereikbaar ideaal. Wij proberen het ideaal te benaderen en wij proberen de methoden, waardoor het volk zichzelf adequater kan regeren, te verbeteren. Een referendum – liefst correctief, maar nu dat niet kan raadgevend correctief – kan daarbij een welkome aanvulling zijn op het bestaande instrumentarium. Ik heb met veel belangstelling naar de heer Dölle geluisterd, maar ik begrijp niet dat hij niet in rekening brengt dat de volksvertegenwoordiger – zelfs veel volksvertegenwoordigers samen – kunnen falen. Neem de referenda die gehouden zijn in Amsterdam. De referenda over IJburg en de

Terlouw

Noord-Zuidlijn hebben het niet gehaald door een te lage opkomst. Daar kan ik vrede mee hebben. Als de democratisch gekozen gemeenteraad in overgrote meerderheid vindt dat IJburg en de Noord-Zuidlijn er moeten komen, dan mag dat niet lichtvaardig door een referendum worden onderuitgehaald. Niet lichtvaardig, niet door een klein deel van de bevolking. Dat zou het systeem van vertegenwoordigende democratie tekortdoen. Voor het alsnog verwerpen van zo'n voorstel, moeten voldoende mensen het er dus voor over hebben om te gaan stemmen; dat is de gewichtsfactor. Bij het referendum over de stadsprovincie kwamen echter veel mensen stemmen en zij spraken in overgrote meerderheid uit dat zij daartegen waren; zij wilden de stad Amsterdam dus houden. Op dat punt had het gemeentebestuur volgens mij de voeling met de Amsterdammers verloren. De rationaliteit had de emotionaliteit te veel overschaduwd. Dan is zo'n referendum toch prachtig? Het Amsterdamse gemeentebestuur had ongetwijfeld de beste bedoelingen met de bestuurlijke structuur van de stad; in Rotterdam handelde het gemeentebestuur op soortgelijke wijze. Je wilt echter toch niet dat tegen de wil van de overgrote meerderheid van de burgers deze steden miniprovincies worden? In zo'n geval voorziet het referendum in een heilzame correctie.

Panta rhei, alles stroomt, alles beweegt, alles verandert. De meest kenmerkende verandering van de laatste vijftig jaar in ons land is de enorm toegenomen welvaart, die verband houdt met technologische ontwikkelingen. Daarvan zijn weer zeer kenmerkend de toegenomen communicatiemogelijkheden: de geïnteresseerde burger kan zeer veel te weten komen. De welvaart heeft de verschillen tussen politieke partijen verkleind. Wat zijn de gevolgen? Minder mensen gaan naar de stembus, vooral bij Europese en provinciale verkiezingen. Meer mensen zijn geïnformeerd over specifieke onderwerpen – vooral over onderwerpen die henzelf direct betreffen – en houden zich daar daadwerkelijk mee bezig. De burgers zijn geëmancipeerder, maken meer gebruik van inspraak- en bezwaarmogelijkheden en kijken anders tegen het politieke systeem aan. Dus is het zaak dat wij ook steeds nagaan

of het systeem nog voldoet en of wij het beter kunnen aanpassen aan de veranderende omstandigheden. Dat is waar het bij de voorliggende wetsontwerpen over gaat.

Helaas kunnen wij hier niet beslissen over een correctief referendum, naar het model zoals in de proeve is aangegeven. Wij kunnen de koninklijke weg niet bewandelen, zoals de heer Van Heukelum heeft gezegd. Wij hadden dat wel gewild. Als het in 1999 net even iets anders was gelopen, hadden wij nu gewoon bij wet een correctief referendum kunnen invoeren. Wij hebben de koninklijke weg dus geprobeerd, maar dat is toen niet gelukt; daarom vinden wij nu dat het dan maar zo moet. Dat is jammer. Wij vinden dat tijdverlies, maar natuurlijk respecteren wij de beslissing van deze Kamer in 1999. Dat zeg ik niet alleen omdat het niet anders kan; ik vind dat echt, want zo is het hier besloten. Toch wordt, als vandaag het raadgevend correctief referendum erdoor komt, een belangrijke stap gezet in de aanpassing van het systeem aan een veranderende samenleving. Via een sluiproute? Nee, wij weten allemaal wat wij, in alle openbaarheid, aan het doen zijn. Is er strijdigheid met artikel 88 van de Grondwet, dat de bekendmaking en inwerkingtreding van wetten regelt? Nee, dat heeft de minister helder uiteengezet in de memorie van antwoord.

De heer **Van Heukelum** (VVD): Ik zal het niet meer over het woord "sluiproute" hebben, maar ik zou het op prijs stellen als de heer Terlouw ingaat op mijn opmerkingen over de "voordeur" en de "achterdeur" en het niet sporen met de Grondwet van het tijdelijk referendum. Ik heb daarbij inderdaad verwezen naar datgene wat de heer Oud in 1924 heeft gezegd en ik heb u daarbij uitgedaagd om mij daarin te volgen. Daar krijg ik graag een reactie op.

De heer **Terlouw** (D66): Ik heb de geschriften van de heer Oud hier de laatste tijd helaas niet op nageslagen, maar met "geen sluiproute" bedoel ik het volgende. Er is een regeerakkoord gesloten tussen drie partijen. Daarbij is helder gemaakt wat wij op dit front zouden willen bereiken. Daarvoor zijn voorstellen ingediend. Geheel tegen de verwachting in – althans tegen de verwachting van mij en van veel

anderen in – heeft dat het op een beslissend moment in deze Kamer niet gehaald. De regeerperiode is beperkt en je probeert dan dus...

De heer **Van Heukelum** (VVD): Dat is duidelijk, maar denkt u nu echt dat er één overheid het lef zal hebben om de uitslag van het referendum naast zich neer te leggen als een wetsvoorstel via een raadgevend referendum aan de bevolking wordt voorgelegd en als de bevolking dat wetsvoorstel dan in overgrote meerderheid afwijst?

De heer **Terlouw** (D66): Ik hoop het niet, want ik denk dat het voor veel onrust zorgt en veel schade aan de politiek toebrengt. Formeel kan het natuurlijk wel en formeel moet het ook. Als het kabinet de uitslag van een referendum niet voor zijn verantwoording wil nemen, dan zal het kabinet toch moeten doen wat de Grondwet voorschrijft. Wij moeten de Grondwet zo snel mogelijk veranderen, zodat de uitslag van het referendum kracht van wet heeft. Als de bevolking "nee" zegt, moet het ook "nee" zijn.

De heer **Van Heukelum** (VVD): Dit staat toch haaks op wat u wilt bereiken? U wilt bereiken dat de kiezer meer invloed krijgt. Die invloed krijgt de kiezer, maar het kan een schijninvloed zijn. Als 90% van de kiezers zegt tegen een wetsvoorstel te zijn, dan kan een gemeenteraad of een provinciaal bestuur die wens naast zich neerleggen. Ik voorspel dat dit niet zal gebeuren. Met de heer Oud zeg ik dat blijken zal dat de wil van het volk wet is. Dan is het maar de vraag of het niet de facto in strijd is met de Grondwet.

De heer **Terlouw** (D66): Het is niet de facto in strijd met de Grondwet. Het is misschien in strijd met de geest van de Grondwet. Ik kan mij er iets bij voorstellen dat u dat denkt. Dan wijs ik weer op veranderende en veranderde omstandigheden. Een kabinet laat zich bij het maken van wetten of bij het benoemen van een burgemeester door allerlei argumenten leiden. Door de emancipatie van de burger laat een kabinet zich ook leiden door wat de bevolking vindt. Als de bevolking na een referendum, al is het alleen maar raadplegend, zegt dat iets niet moet gebeuren, dan zal een kabinet ook vinden dat het niet moet gebeuren. Als het dan

Terlouw

wordt verworpen, is het niet in strijd met de geest van de Grondwet. Wij regelen hier natuurlijk iets naar de letter. Naar de letter klopt het.

De heer **Dölle** (CDA): Bent u ook van opvatting dat de uitleg van de Grondwet, naar de letter of de geest van de Grondwet, waar de heer Jurgens vragen over heeft gesteld, door de tijdgeest die blijkt uit opiniepeilingen of inderhaast opgespoorde opvattingen moet worden bepaald of gekleurd? Moet de interpretatie van de Grondwet mede afhankelijk zijn van wat de bevolking op dit moment van mening is?

De heer **Terlouw** (D66): Dat is een moeilijke vraag. Ik ben geen jurist en zeker geen staatsrechtgeleerde. Ik denk dat het onvermijdelijk is dat je teksten interpreteert in het licht van de situatie die is ontstaan. Daar moet je voorzichtig mee zijn. Als je denkt dat het van lieverlee in strijd is met wat er in de Grondwet staat, dan moet je de Grondwet haastig veranderen. Dat kan niet haastig, want dat kost ontzaglijk veel tijd en veel gedoe. Dan zoek je uitwegen, zoals deze. Zo denk ik er ongeveer over.

Voorzitter. Er is in de gedachte-wisseling over de Tijdelijke referendumwet tot dusverre al veel gezegd over de drempels. In de memorie van antwoord erkent de minister dat de hoogte ervan een wat arbitrair karakter heeft. Dat lijkt mij ook. Er is een aanzienlijke inspanning van de burgers vereist om tot een raadgevend correctief referendum te komen, maar als dingen de burgers echt raken, zijn ze tot veel in staat. Dat kan een kabinet, een provinciaal bestuur of een gemeentebestuur niet onberoerd laten. Cruciaal is natuurlijk of volksvertegenwoordigers en bestuurders werkelijk willen dat de invloed van burgers toeneemt. Laten wij eerlijk zijn, ondanks alle bezwaren en inspraakprocedures kunnen wij het de burger nog knap lastig maken om werkelijk invloed uit te oefenen.

Laat mij artikel 5 van het Europees Handvest inzake lokale autonomie als voorbeeld nemen. Wij hebben daar meermalen over gesproken naar aanleiding van voorgenomen gemeentelijke herindelingen. In dat artikel wordt gesproken over raadpleging van plaatselijke gemeenschappen, zo mogelijk door

middel van een referendum, als het gaat om wijzigingen van gebiedsgrenzen. "Daaruit vloeit geen plicht tot het houden van een referendum voort", betoogde de regering in de Tweede Kamer en dat zegt de regering opnieuw op vragen van de CDA-fractie in dit huis. Nee, dat klopt, "zo mogelijk" biedt een ontsnapping, zoals ook de rechter heeft bevestigd. Maar "zo mogelijk" geeft wel de verplichting aan om de mogelijkheid te onderzoeken en als het kan te scheppen. Dat gebeurt lang niet altijd en dat zegt iets over de intenties. Ik zeg er bij dat je zo'n raadpleging dan ook moet doen onder alle betrokkenen, dus in het geval van bijvoorbeeld Haaglanden ook onder de Hagenaars, maar ik spreek er mijn twijfel over uit of in de gevallen die hier de laatste twee jaar zijn gepasseerd, altijd de intentie bij de bestuurders heeft voorgelegen om het "zo mogelijk" zijn volle inhoud te geven. Met andere woorden, het gaat niet alleen om de letter van de wet, maar ook om de bereidheid van degenen die de wet uitvoeren om naar de geest van die wet te handelen.

Ik rond af. Wij steunen de voorgestelde grondwetswijziging en het voorstel voor een tijdelijke regeling voor een raadgevend correctief referendum. Wij doen dat niet uit hartstocht om staatsrechtelijke hervormingen tot stand te brengen, al kan ik mij voorstellen dat die gedachte bij sommigen opkomt. Het gaat om het inhoud geven aan het begrip democratie, om het bevorderen van de emancipatie van de burgers, feitelijk om het spreiden van macht.

□

De heer **Holdijk** (SGP): Voorzitter. Mede namens de fractie van de ChristenUnie maak ik graag enkele opmerkingen over beide wetsvoorstellen.

Over het voorstel tot grondwetsherziening kan ik het kortst zijn gegeven de uitgebreide discussie die wij daarover twee jaar geleden aan de hand van wetsvoorstel 26156 met de toenmalige minister van Binnenlandse Zaken hebben gevoerd. Onze conclusie van toen staat nog recht overeind. In de afgelopen maanden is, voor de zoveelste keer overigens, het verwijt aan de orde geweest dat de Eerste Kamer niet veel meer zou doen dan

in ietwat andere vorm herhalen hetgeen in de Tweede Kamer al is geschied. Wat daarvan ook zij, in elk geval acht ik het niet geraden om in dezelfde Kamer onder dezelfde omstandigheden een discussie te herhalen.

Waar ik nog wel een opmerking over wil maken, is het vrijwel ongewijzigd indienen van een voorstel dat nu twee jaar geleden in deze Kamer is verworpen. In de memorie van antwoord bij wetsvoorstel 27033 lees ik op pagina 3 dat er geen staatsrechtelijke regel – geschreven of ongeschreven – is aan te wijzen die het ongewijzigd opnieuw indienen van een voorstel tot grondwetsherziening na verwerping van een eerder voorstel in de weg staat, zeg maar verbiedt. Die formele opmerking lijkt mij juist. De regering erkent evenwel tegelijkertijd dat men deze gang van zaken als ongewenst kan beschouwen, en dat doen wij dan ook. Wij achten deze manoeuvre niet ongeoorloofd, maar wel misplaatst. Daarbij moge ik erop wijzen dat in de samenstelling van de SGP-fractie in deze Kamer door de verkiezingen die hebben plaatsgevonden na 18 mei 1999 (de dag van de verwerping van het eerdere voorstel) geen wijziging is opgetreden en dat de voormalige RPF- en GPV-fracties weliswaar in omvang zijn verdubbeld, maar dat dit terzake niet tot een fundamenteel andere opstelling heeft geleid dan in 1999 werd ingenomen.

In het voorlopig verslag bij wetsvoorstel 27033 heb ik een vraag gesteld over het ongewijzigd indienen van dit voorstel tot grondwetsherziening. Min of meer per analogiam vroeg ik of de regering het passend zou vinden om direct nadat als gevolg van een referendumuitslag een wetsvoorstel is afgewezen, wederom eenzelfde voorstel in te dienen. De regering antwoordde daarop op pagina 6 van de memorie van antwoord dat ingevolge artikel 89d, eerste lid, van het voorliggende voorstel na zo'n uitslag het voorstel van rechtswege vervalt en dat als het voorstel niet bij referendum wordt verworpen, het niet mogelijk is over dat voorstel opnieuw een referendum aan te vragen. Dat was wel duidelijk, maar geen antwoord op mijn vraag. Ik blijf derhalve benieuwd naar het antwoord op mijn oorspronkelijke vraag.

Holdijk

Tevens merk ik op dat het denkbaar is dat een referendum-uitslag leidt tot doorkruising van afspraken in het regeerakkoord rond bepaalde wetsvoorstellen. Is het denkbaar dat na de introductie van het referendum reeds bij het regeerakkoord afspraken worden gemaakt over de referendabiliteit van nog tot stand te brengen wetten? Dit lijkt mij denkbaar, maar het is de vraag of de regering dit passend zou vinden.

Het wetsvoorstel over de Tijdelijke referendumwet is qua intentie heel duidelijk. Het raadgevend correctief referendum is voorlopig, een tijdelijke overbrugging naar het beslissende correctief referendum. Dat laatste moet er komen, maar zolang de Grondwet niet is gewijzigd, wordt het een "raadgevend referendum" genoemd, zo staat in de stukken. Niet voor niets stelt de regering bij herhaling dat het wetsvoorstel moet worden gezien in functie en perspectief van de grondwetsherziening terzake. Tijdens de voorbereiding van deze behandeling is reeds uitvoerig van gedachten gewisseld over de vraag of het voorstel niet tegen de geest van de Grondwet indruist, met name wat de daarin geregelde wetgevingsprocedure betreft. De regering is van mening dat invoering van een raadgevend referendum geen inbreuk op die procedure maakt en dat de bevoegdheden van de wetgever op geen enkele wijze worden beperkt. Ik houd hierover mijn twijfels. Het wetsvoorstel forceert toch de Grondwet onder andere in die zin, dat er een verplichting ontstaat voor de constitutionele Koning om een wet te bekrachtigen na een referendum dat geen afwijzende afspraak heeft opgeleverd. Die verplichting bestaat niet in de reguliere situatie, zonder een referendum. Ook de heer Dölle had het hierover toen hij sprak over de sanctie. Overigens blijft het zo dat een nieuwe actor wordt geïntroduceerd in het totale, grondwettelijk vastgelegde wetgevingsproces bij algemene wet, namelijk 40.000 respectievelijk 600.000 kiezers die bepalen of een wet aan een referendum wordt onderworpen. Ook al is de inhoud van de uitspraak niet bindend, de uitspraak op zichzelf is wel bindend in die zin, dat de wetgever verplicht is tot heroverweging van een reeds bekrachtigde wet.

De heer **Jurgens** (PvdA): Voorzitter. Tot 1983, dus 140 jaar lang, heeft in de Grondwet gestaan dat de Koning naar welgevallen ministers benoemt en ontslaat. Op een zeker ogenblik werd dit alleen mogelijk als het de instemming had van de meerderheid van met name de Tweede Kamer. Vindt de heer Holdijk dat ook een inbreuk op de normale grondwettelijke procedure of het recht van de constitutionele Koning om ministers naar welgevallen te benoemen? Hoe staat hij tegenover de periode van 1876 tot 1983 waarin de Koning krachtens de Grondwet het recht had, ministers te benoemen, maar waarin tegelijkertijd het parlementaire stelsel werd ingevoerd dat daarmee in strijd was?

De heer **Holdijk** (SGP): Hieraan lag natuurlijk een heel proces ten grondslag. Het is niet voor niets dat dit proces meer dan honderd jaar heeft geduurd. Natuurlijk wil ik noch iemand anders in deze Kamer betwisten dat zich ontwikkelingen kunnen voordoen die op gespannen voet staan met de letter van de Grondwet en wellicht zelfs met de geest van de Grondwet. Als zo'n ontwikkeling is uitgekristalliseerd, moet dat wel leiden tot een aanpassing van de Grondwet. Met andere woorden: ik huldig niet het standpunt dat de Grondwet of de letter van de Grondwet, de praktijk zodanig mag bevriezen dat geen enkele ontwikkeling meer mogelijk is. Desondanks resteert wel de vraag op welk moment het geraden is om een weloverwogen tekst aan te passen.

De heer **Jurgens** (PvdA): Dat is waar, maar de heer Terlouw wees er zojuist terecht op dat wij in een fase leven waarin nieuwe ontwikkelingen vorm krijgen. Dit wetsvoorstel is een stap in een nieuwe richting en daarom heb ik die vergelijking gemaakt met de ontwikkeling van het parlementaire stelsel. Overigens zijn de ontwikkelingen rond het parlement tot op de dag van vandaag niet in de Grondwet vastgelegd. Misschien heeft de heer Terlouw dan ook gelijk als hij zegt dat deze stap een teken kan zijn van een veranderende constitutionele opvatting. Als dat zo is, is het niet helemaal billijk om de letter van de Grondwet daar tegenover te stellen.

De heer **Holdijk** (SGP): In mijn reactie op de eerste interruptie van

de heer Jurgens sloot ik dan ook niet uit dat ontwikkelingen en veranderingen mogelijk zijn. Het is tegelijkertijd ook een gegeven dat wij veranderingen niet allemaal op dezelfde wijze waarderen. Ook dat speelt een rol bij de vraag of hier wel of niet in de geest van de Grondwet is en wordt gehandeld.

Voorzitter. De heer Terlouw maakte een opmerking over artikel 5 van het Europees Handvest inzake lokale autonomie. Ik wil daarover een korte opmerking maken. De regering doet in de stukken een beroep op de woorden "zoveel mogelijk" om daarmee te rechtvaardigen dat men gemeentelijke herindelingen tot nu toe niet aan een referendum heeft onderworpen. Dat standpunt kan worden verdedigd zolang wij geen referendumwet hebben en dus niet over een wettelijk instrument beschikken om dat type referenda te houden. Het is voor mij meer dan de vraag of volgehouden kan worden dat men niet op enigerlei wijze of volledig tegemoet moet komen aan artikel 5 van het Europees Handvest inzake lokale autonomie wanneer dit wetsvoorstel wordt aanvaard en wij dus wel over een referendumwet beschikken. Hoe men ook staat tegenover het principe van een referendum, er is volgens mij door de regering geen goede reden gegeven waarom beslissingen over of voorstellen tot een gemeentelijke herindeling daarvan uitgezonderd zouden kunnen worden. De regering ziet het referendum onder andere in het perspectief van het streven naar verkleining van de afstand tussen kiezers en gekozenen en acht het referendum daarvoor een bij uitstek geschikt instrument. De dalende verkiezingsopkomsten vormen volgens velen een indicatie van het afnemende imago van de politieke partijen, de politiek in het algemeen, de politici, de bestuurders en zelfs de overheid. De moderne burger vindt de politiek niet meer spannend en wil met de overheid hooguit afspraken maken over zijn eigen belangen. Eventueel procedeert hij tegen de overheid. Dit alles is herhaaldelijk in vele toonaarden geanalyseerd en de conclusies en remedies lijken maar in een richting te wijzen, namelijk dat de verhouding tussen overheid en burger en tussen kiezer en gekozene op een fundamenteel andere leest geschoeid moet worden.

Holdijk

Het paradoxale van de referendumgedachte is naar mijn mening juist daarin gelegen, dat partijen en politici, die zich in de kou gezet voelen door dat imagoverlies, het vertrouwen en de betrokkenheid van de burger zouden willen herwinnen door hen daadwerkelijk en rechtstreeks zeggenschap te geven over zaken, die hen aangaan. Mijn conclusie is dat het middel van het referendum, zo breed en ombelemmerd mogelijk toegepast, er alleen toe kan bijdragen dat politieke partijen en politici zichzelf meer en meer overbodig maken in de visie van de burger. Onduidelijke uitslagen van een referendum en besluiten om die uitspraken niet te volgen zullen de frustraties alleen maar vergroten en het electoraat zal niet langer politici – zijn vertegenwoordigers – maar "zichzelf" de schuld moeten geven als er ongelukkige beslissingen vallen. Misschien zijn dat zelfs schadelijke beslissingen.

Ik wijs nog op een ander aspect van pogingen om kiezers en burgers sterker te betrekken bij bestuurlijke en politieke beslissingen. In Binnenlands Bestuur van 26 juni jongstleden wees de heer Cachet, universitair hoofddocent bestuurskunde aan de Erasmusuniversiteit in Rotterdam, onder meer verwijzend naar Volendam er mijns inziens terecht op dat de afstand tussen burger en bestuur ook heel wel te klein kan zijn. Volendam is de laatste maanden meer dan slechts een plaatsnaam geworden. Ik citeer uit het gesprek met de heer Cachet: "In de Volendamse gemeenschap roemt men de laagdrempeligheid van het bestuur. Zij bedoelen dat een burger, die op ambtelijk niveau zijn zin niet heeft gekregen, gemakkelijk doorloopt naar de wethouder om te kijken of hij daar zaken kan doen. Dat gebeurt vaak buiten het stads-kantoor, bij vrienden of in het café. Vervolgens wordt de ambtenaar opgedragen de deal alsnog uit te voeren. Dat kan natuurlijk niet." Ik dat wij dit allen met hem eens zijn. En stond Volendam maar op zichzelf. Maar wij weten inmiddels wel dat Volendam in dezen niet uniek is. Ik onderstreep nog maar eens dat wij niet één richting uit moeten kijken inzake de afstand tussen kiezers en gekozenen en tussen burgers en bestuurders. Die afstand kan te groot zijn, maar die kan evengoed te klein worden.

Ten slotte wijd ik nog een beschouwing aan het standpunt van de regering ten aanzien van het zogenoemde "primaat van het vertegenwoordigend stelsel" en de zienswijze dat het referendum een aanvulling en een correctie op het vertegenwoordigend stelsel is. Het waren de heren Lindahl en Van Roermund, respectievelijk universitair docent en hoogleraar rechtsfilosofie aan de Katholieke universiteit Brabant die in een artikel in Openbaar Bestuur, verschenen na de bekende datum van 18 mei 1999 in januari 2000, zeer belangwekkende en diepgaande beschouwingen weidden aan de vraag of het referendum ten principale moet worden gezien als een inbreuk op, of juist als een doorbreking van ons parlementair vertegenwoordigend stelsel. Zij stelden de vraag centraal of het referendum principieel verenigbaar is met de representatieve democratie, of daaraan vreemd is. Als het referendum alleen maar een plaats naast, als aanvulling op, de representatieve democratie zou verdienen, zou het alleen op pragmatische gronden verdedigd kunnen worden. Als het een plaats in de representatieve democratie zou verdienen omdat het zelf een vorm van democratische representatie is, dan zou het referendum principieel verdedigd en aanvaard moeten worden. Lindahl en Van Roermund komen tot de conclusie dat het referendum verenigbaar is met de democratische representatie, niet omdat het een nuttige aanvulling op het vertegenwoordigend stelsel kan zijn, maar omdat het referendum een manier is om vertegenwoordiging vorm te geven. Kortom, volgens hen heeft het referendum een plaats in de representatieve democratie en niet daarnaast.

De heren bereiken deze conclusie door enerzijds het onderscheid tussen directe en representatieve democratie te beschouwen, waarbij zij een verbinding leggen tussen de directe democratie en de volkssoevereiniteit. Anderzijds beschouwen zij het vertegenwoordigingsprincipe, waarbij zij onderscheid maken tussen het soevereine volk als enkelvoudig subject, dat als hoogste gezag en grondslag van de democratische rechtsorde zichzelf de (Grond)wet geeft, en het volk als een veelheid van kiezers – meervoud dus – dat deelneemt aan het debat over de invulling van het algemeen belang

en dat als zodanig de politieke verscheidenheid weerspiegelt. Het onderscheid tussen directe en representatieve democratie begrijpen Lindahl en Van Roermund slechts als twee manieren om het representatieproces vorm te geven. Beide wegen stellen het volk present, met of zonder representatie.

De verbinding die zij leggen tussen het constitutioneel beginsel van de volkssoevereiniteit, de directe democratie en het referendum is, zo valt te begrijpen, een principiële. Representatie wordt dan ook niet gezien als een proces dat beperkt is tot verkiezingen en het parlement. Niet alleen in wetgeving, maar ook in de door de uitvoerende en rechterlijke macht gestelde rechtsnormen, kortom in de complete uitoefening van het staatsgezag, wordt de representatie van het volk gezien als politieke eenheid. In artikel 50 GW, dat bepaalt dat de Staten-Generaal het gehele Nederlandse volk vertegenwoordigen, lezen Lindahl en Van Roermund niet dat Nederland een uitsluitend vertegenwoordigend stelsel kent in die zin dat het primaat van het vertegenwoordigend stelsel en het parlement als medewetgever min of meer samenvallen. Zij zien mijns inziens echter over het hoofd dat daar waar het gaat om het onderscheid tussen volk en kiezers, de door de regering thans gepresenteerde referendumvoorstellen niet iets te bieden hebben, doordat, wat betreft de afgrenzing van het referendumelectoraat, volstrekt wordt aangesloten bij het electoraat voor het vertegenwoordigend orgaan wiens besluiten aan een referendum kunnen worden onderworpen. Wel is het waar dat dit electoraat zich even, rechtstreeks, zonder representanten, kan laten horen, mits de ingebouwde drempels worden overschreden en voorbehouden en uitzonderingen die de wet her en der ook bevat, niet van toepassing zijn.

De vraag die wij ten slotte aan deze beschouwing ontlenen, is of de regering niet, net als Lindahl en Van Roermund, het referendum als principieel element van het vertegenwoordigend stelsel zou moeten presenteren in plaats van, zoals ik eerder aangaf en citeerde, als een aanvulling en correctie daarop. Het moge duidelijk zijn dat onze fracties het referendum niet aanvaarden kunnen als een op het constitutioneel beginsel van de volkssoevereiniteit berustende

Holdijk

correctie van het vertegenwoordigend parlementair stelsel – dan zullen wij principieel bezwaar moeten maken. Maar vooraleer wij een conclusie trekken, ben ik uiterst benieuwd naar de reactie van de regering.

□

De heer **Platvoet** (GroenLinks): Voorzitter. Anderen hebben het ook al gezegd: er zijn reeds vele aspecten uit het nabije verleden aan de orde geweest met betrekking tot het ene wetsvoorstel, betreffende de verklaring dat er grond bestaat om de Grondwet te wijzigen. Dat neemt niet weg dat ik wil beginnen met de mededeling dat GroenLinks opnieuw teleurgesteld is in de thans voorliggende wetsvoorstellen. Terecht wijst de regering een aantal malen op het belang van het referendum als aanvulling op het vertegenwoordigend stelsel dat wij kennen. Echter, het correctief referendum zoals dit thans wordt voorgesteld, is voorzien van zulke hoge drempels en belemmerende regelgeving dat wel eens het tegendeel kan worden bereikt van wat ook de regering zegt te beogen: een afwending van in plaats van een grotere betrokkenheid van de bevolking bij politieke besluitvorming. Zou de regering kunnen uiteenzetten welke controleerbare effecten zij beoogt met dit wetsvoorstel in de relatie tussen bevolking en politiek?

Ik wil nu eerst nog wat opmerkingen maken over het wetsvoorstel 27033, de verklaring dat er grond bestaat om de Grondwet te wijzigen. Het opnieuw indienen van een identiek wetsontwerp tot wijziging van de Grondwet is niet alleen geen gebruikelijke gang van zaken, zoals de regering het omfloerst omschreef, maar ook een unieke gebeurtenis. Het lijmakkoord na de Nacht van Wiegel is de reden voor deze herhalingsoefening, die hopelijk niet gaat voldoen aan de mooie omschrijving van zich repeterende historische gebeurtenissen: de eerste keer een drama, de tweede keer een klucht.

Wordt met het opnieuw indienen de Eerste Kamer gebruuskeerd, zo luidt de vraag die wij onszelf hebben gesteld. Als de Tweede Kamer en de regering de besluitvorming in de Eerste Kamer volstrekt serieus zouden nemen, zou er toch een ander wetsvoorstel zijn ingediend,

maar dat is niet gebeurd. Het belang van het lijmakkoord, van de voortzetting van de coalitie, overstijgt blijkbaar die van de besluitvorming van de Eerste Kamer. Het feit dat er slechts één stem te weinig was voor een tweederde meerderheid, heeft er ongetwijfeld ook een rol in gespeeld. Paars II kon dus alleen gered worden door in herhaling te vervallen. Dient dit wetsvoorstel nu die paarse coalitie of is het ook echt de bedoeling dat het aanvaard wordt? In eerste lezing zal dit nog wel lukken, zeker als de VVD dezelfde lijn trekt als met betrekking tot het burgemeestersvoorstel: "Onze fractie zal unaniem zijn", zo meldde zaterdag jongstleden Paul Luijten manhaftig in de Volkskrant.

Bij tweede lezing zouden op grond van de huidige zetelverdeling de christelijke fracties ook zonder één dissidente VVD'er de tweederde meerderheid kunnen blokkeren. Daarom kan de fractie van GroenLinks het wel begrijpen dat de regering in de memorie van antwoord schrijft dat, hoewel ontbinding van de Eerste Kamer tussen eerste en tweede lezing niet verplicht is, er veel voor te zeggen is, de kiezers de referendumwet te laten meewegen bij de komende statenverkiezingen. De heer Van Heukelum sprak van voortschrijdend inzicht. Ik zou zeggen: het is eenvoudig rekenen dat tot deze conclusie heeft geleid, natuurlijk in de hoop op een andere samenstelling van de Eerste Kamer. De laatste peilingen bieden hoop voor het referendum. Immers, er wordt verlies voor het CDA voorspeld. Hoewel, wellicht is er dan een kabinet met een andere samenstelling, mogelijk zonder de VVD. Zal de VVD-fractie, als zij nu voor de eerste lezing stemt, ook voor de tweede lezing stemmen? De heer Van Heukelum heeft haarscherp aangegeven dat de coalitiemores ertoe hebben geleid dat de Tweede-Kamerfractie van de VVD voor een grondwetswijziging heeft gestemd die "in strijd is met de geest van de Grondwet".

De heer **Van Heukelum** (VVD): Het was een vraag.

De heer **Platvoet** (GroenLinks): Laat ons het antwoord afwachten. Ik ben benieuwd naar uw interpretatie van het antwoord van de regering in tweede termijn.

Deze hele gang van zaken sterkt de fractie van GroenLinks in haar oordeel over de positie, rol en betekenis van de Eerste Kamer. Iedere staatkundige vernieuwing die een verdere democratisering beoogt, moet voor de poorten van de hel die de Eerste Kamer heet, worden weggesleept. Op zijn minst kan de conclusie worden getrokken dat het ontbreken van een geschillenregeling tussen de Eerste en Tweede Kamer het wetgevingsproces belemmert en dat een verandering nodig is voor de procedure van grondwetswijzigingen. Onze voorkeur gaat uit naar een tweede lezing van een grondwetswijziging in de Verenigde Vergadering, die dan wel met een tweederde meerderheid moet worden aanvaard. Dat doet recht aan de invloed die de rechtstreeks gekozen volksvertegenwoordiging moet hebben in de finale besluitvorming bij grondwetswijzigingen.

Ik kom op de tijdelijke regeling inzake het raadgevend correctief referendum. Dit wetsvoorstel beoogt tijdelijk een raadplegend correctief referendum mogelijk te maken, zolang de Grondwet nog niet is gewijzigd en een normaal correctief referendum nog niet mogelijk is. Twee woorden in de titel van de wet vallen op: tijdelijk en raadplegend. De tijdelijkheid duurt tot 1 januari 2005. Voor die tijd is de grondwetswijziging wel geregeld, zo luidt de verwachting. Deze uiterste houdbaarheidsdatum draagt het risico in zich dat er een referendumgat ontstaat, indien de grondwetswijziging niet tijdig is gerealiseerd. De fractie van GroenLinks vermag niet in te zien waarom een door de regering zo verdedigd wetsvoorstel dit risico zou moeten lopen. Is de regering bereid, de intentie uit te spreken dat de tijdelijke wet wordt verlengd indien de grondwetswijziging dan nog niet is gerealiseerd?

Het voorvoegsel "raadgevend" bij correctief referendum maakt het hele begrip niet waardeloos, maar wel weerloos. Is het referendum nu correctief of raadplegend? De volksvertegenwoordiging mag zich niet vooraf vastleggen op het respecteren van de uitslag, maar als de geldige uitslag afwijzend is, zal de correctie toch moeten plaatsvinden. Er zit dus een afbreukrisico in deze tijdelijke wetgeving voor het instrument correctief referendum. Bij een geringe meerderheid kan het raadplegende door een meerderheid

Platvoet

belangrijker worden gevonden dan het correctieve.

Een ander afbreukrisico wordt gevormd door de hoge drempels die in het wetsvoorstel zijn opgenomen. Deze drempels zullen het moeilijk maken om referenda te organiseren en, als ze worden gehouden, zal het moeilijk zijn om te winnen. Vooral de relatie met het aantal kiesgerechtigden is een merkwaardige. Het is een correctie op een genomen besluit van de volksvertegenwoordiging die is gekozen. Waarom is geen relatie gelegd met de opkomst bij de laatste verkiezingen, zoals bijvoorbeeld bij de Amsterdamse referendumverordening? Daar is het al zeer moeilijk om een referendum te winnen – de helft plus één van de opkomst bij de laatste verkiezingen – maar als de opkomst lager is dan 60%, wat helaas het geval is in alle grote steden, is de nu voorgestelde drempel nog hoger. Het primaat van de gekozen volksvertegenwoordiging moet worden gehandhaafd, betoogt de regering. Daarom moet de drempel niet worden gerelateerd aan de laatste opkomst, maar er moeten hogere eisen worden gesteld: een meerderheid van het electoraat en minstens 30%. Maar stel nu dat de opkomst bij verkiezingen 90% is, en bij een referendum 61%, dan kan bij een referendum een minderheid van 31% een meerderheid van 46% van het electoraat overrulen. Het primaat van de gekozen volksvertegenwoordiging wordt ingevuld door de opkomst, niet door het theoretische electoraat. Waarom anders die terechte drang tot opkomstbevordering? Ik nodig de minister uit, op deze redenering in te gaan.

Het aantal handtekeningen dat nodig is voor een inleidend verzoek en het definitieve verzoek is vier respectievelijk twee keer zo hoog als het voorstel van de commissie-Biesheuvel. Dat verdedigt de regering met te wijzen op de nieuwe communicatietechnieken, waardoor grote groepen burgers makkelijker dan vroeger zijn te bereiken en te mobiliseren. De regering zou een punt hebben als die communicatietechnieken ook gebruikt zouden kunnen worden om een verzoek te doen, maar juist daarvoor wordt vooralsnog de negentiende-eeuwse manier gehanteerd: melden bij de secretarie, ten overstaan van een ambtenaar. Weliswaar mogen andere gelegenheden dan een secretarie worden aangewezen, maar een

handtekening moet altijd in het bijzijn van een speciaal persoon worden gezet. In de wet is wel de mogelijkheid geopend om bij beide type verzoeken de digitale snelweg te benutten, als deze veilig genoeg is (de artikelen 51 en 83). Het project Kiezen op afstand loopt inmiddels, maar stemmen vanuit huis kan volgens de regering in haar antwoord niet voor 2003 worden verwacht, vanwege de beveiliging. Vreemd, zo'n voorspelling op een gebied waar de ontwikkelingen zo snel gaan. Wanneer is die beveiliging voldoende? Welke criteria gelden daarvoor? Wordt daarbij rekening gehouden met het feit dat ook de klassieke manier fraudegevoelig is?

Opmerkelijk is dat voor het definitieve verzoek wel een brief kan worden gebruikt (artikel 80), maar niet bij een inleidend verzoek. Daar kan de minister ook niet veel aan doen, want dat is er met een amendement van de Tweede Kamer ingekomen. Weliswaar met een meerderheid van één stem, maar goed, ook dat telt. Maar het blijft voor mij een onverklaarbare onevenwichtigheid, temeer daar de vergaande manier, namelijk de elektronische wel bij beide verzoeken op termijn mogelijk wordt gemaakt. Ziet de minister deze schoonheidsfout? Kan deze alsnog worden gerepareerd, zodat bij het inleidende verzoek het middel van de brief kan worden gebruikt? Hoe worden bij die brief overigens de identiteit en de betrouwbaarheid van de handtekening gecontroleerd? Hoe verhouden zich de eisen met betrekking tot veiligheid die bij het elektronisch verzoeken zo zwaarwegend zijn zich tot deze methode van het schrijven van een eenvoudige brief?

Dat met het opstellen van deze wet nog niet zo goed is gelet op de voordelen van de nieuwe media blijkt ook uit artikel 11, waarin wordt gesteld dat via de Staatscourant wordt meegedeeld of een aanvaarde wet referendabel is. Wordt het onderhand geen tijd, de mededelingen in de Staatscourant, die slechts een geringe oplaag kent, mede te doen in een door een veel grotere groep burgers toegankelijk medium: een internetsite, die speciaal daarvoor wordt opgetuigd (suggetie: www.referendabelewwetten.nl)?

Een ander amendement van de Tweede Kamer maakt het mogelijk, dat de huidige gemeentelijke referendumverordeningen van kracht

blijven, zolang de Grondwet niet is gewijzigd. Aanvankelijk lag er een veel verder strekkend amendement van PvdA en D66, dat terecht de lokale autonomie ook na de grondwetswijziging in stand hield met betrekking tot het bepalen van drempels bij referenda. Onder paarse VVD-coalitiëdwang is dit amendement wegonderhandeld. Dat vind ik erg jammer. Deze Tijdelijke referendumwet vervalt echter op 1 januari 2005. Als de Grondwet dan nog niet is gewijzigd, dan schat ik in dat daarmee de weg vrij is voor nieuwe gemeentelijke autonomie op dit punt.

De artikelen 7 en 8 bepalen de reikwijdte van de nationale, provinciale en gemeentelijke referenda. Het is opvallend dat de wetsvoorstellen inzake het koningschap en het koninklijk huis niet aan een referendum kunnen worden onderworpen. De argumentatie daarvoor, zoals verwoord in de nota naar aanleiding van het verslag, vind ik nogal summier en weinig overtuigend. Het enige argument is dat van de ernstige schade die kan worden toegebracht aan het koningshuis door een referendum. Maar welke schade zou een referendum, een democratisch middel bij uitstek, kunnen toebrengen aan het koningschap? Is deze staatsvorm dan zo kwetsbaar? Een middel als het referendum past toch juist uitstekend bij de door de regering gewenste modernisering van het koningschap?

In artikel 8 komen de onderwerpen en uitzonderingen van gemeenten aan de orde. Het is opvallend dat een uitzonderingsbepaling die veel gemeenten hanteren en die ook in de modelverordening van de VNG is opgenomen niet is opgenomen in dit wetsartikel, namelijk daar waar de verantwoordelijkheid van de raad voor kwetsbare groepen in het geding is, bijvoorbeeld als het gaat om de vestiging van asielzoekerscentra. Waarom is deze reden niet expliciet genoemd? Of valt het genoemde voorbeeld onder lid 3c, inhoudend dat er geen referendum kan worden gehouden over een besluit waarbij de gemeenteraad geen ruimte had voor het maken van een keuze?

Het referendum is een aanvullend en corrigerend middel op het vertegenwoordigende stelsel. Het is een uitbreiding van de democratische gereedschapskist van de burger.

Platvoet

Het kan de democratische organen scherp houden en bevordert de politieke betrokkenheid van burgers. Het stimuleert voorts een breed debat over concrete politieke kwesties. Dat zijn allemaal voordelen in algemene zin van het middel referendum. Er zijn echter meer middelen denkbaar, en elders ook toegepast, die aan deze kwalificaties voldoen, zoals het volksinitiatief, waarbij kiezers het recht van initiatief krijgen ten aanzien van de indiening van wetsvoorstellen. Dat is een positiever gerichte participatie van de bevolking aan het wetgevingsproces dan het organiseren van het "neen".

De discussie en besluitvorming over het referendum, zoals dat nu in wetgeving wordt gepresenteerd, is voor GroenLinks dan ook geen eindstation in de discussie over flankerende democratisering. De parlementaire democratie verdient het om onderhouden en vernieuwd te worden. Zelfgenoegzaamheid is kortzichtig. Het wetgevingsproces is moeizaam en langdurig als het om staatkundige vernieuwingen gaat. Afzwakkingen en compromissen dreigen voorstellen in hun tegendeel te doen verkeren, waardoor uiteindelijk alles bij het oude blijft. Met deze staatkundige immobiliteit is de democratie van mondige burgers niet gediend. Wij hebben onze twijfels bij een aantal elementen in deze beide wetten, maar wij zijn benieuwd naar het antwoord van de regering op de door ons en anderen naar voren gebrachte punten.

□

De heer **Ruers** (SP): Voorzitter. De lange moeizame geschiedenis van het referendum onder Paars I en II en de regeerakkoorden, lijmakkoorden, doen mij denken aan het verhaal van de man die graag een borrel lustte, maar het probleem had dat zijn vrouw daar grote bezwaren tegen had. Zijn vrouw zag liever niet dat hij jenever dronk, maar de behoefte aan drank was bij de man groot. Hoe moest hij dat probleem oplossen? Aan de buitenkant van de fles kon je zien hoeveel erin zat, dus hij kon niet onopgemerkt van het bekoorlijke vocht proeven. Hij bedacht een creatieve oplossing: telkens als hij stiekem een borreltje nuttigde, vulde hij de inhoud van de fles tot aan het oude niveau weer aan met water. Zo kon hij blijven drinken en zijn vrouw

kon niet aan de fles zien dat er iets uit was. Probleem was natuurlijk wel dat de inhoud van de fles gaandeweg verwaterde en de man zichzelf gaandeweg meer voor de gek ging houden. Maar hij had toch het idee dat hij jenever dronk uit de fles en zijn vrouw merkte niets. Hij hield zichzelf steeds voor: zolang er op de fles staat dat er jenever in zit, drink ik jenever.

Dat beeld, mijnheer de voorzitter, heb ik bij de referendumwet. Het idee van het referendum, één van de kroonjuwelen van D66, is mooi, maar in het gevecht binnen Paars, voornamelijk met de VVD, is er weinig van overgebleven. Het is meer water dan iets anders.

Voorzitter. Ik zal niet herhalen wat ik twee jaar geleden over dit onderwerp heb gezegd. Ik verzoek korthedshalve dat als ingelast in dit betoog te beschouwen. Ik beperk mij nu tot de kern van de zaak. In de memorie van antwoord aan de Eerste Kamer heeft de regering op verzoek van de fractie van D66 nog eens een korte samenvatting gegeven van de opvatting van de regering over het functioneren van de democratie en de plaats van het referendum daarin. Ik citeer het volgende met instemming: "Opgemerkt kan worden dat ons stelsel van parlementaire democratie in algemene zin bevredigend functioneert. Het raadgevend correctief referendum, zoals thans voorgesteld dient als aanvulling en in zekere zin correctie op het vertegenwoordigend stelsel. Het primaat van het stelsel van representatieve democratie blijft onaangetast. Het referendum is een belangrijk instrument om de invloed van de kiezers op het beleid te vergroten. Het bevordert een actief en betrokken burgerschap, alsmede het publieke debat over zaken van algemeen belang. Op deze manier kan de belangstelling van burgers voor de politiek worden vergroot en levert het referendum een bijdrage aan het redresseren van de onvermijdelijke onvolkomenheden van de besluitvorming in het vertegenwoordigend stelsel. Concluderend meen ik", aldus de minister, "dat onze parlementaire democratie in het algemeen naar behoren functioneert en dat het stelsel van representatieve democratie het uitgangspunt moet blijven. Het referendum is echter een waardevolle aanvulling op het vertegenwoordigende stelsel."

Die waardering van het referendum als een waardevolle aanvulling op het huidige democratische stelsel onderschrijft mijn partij volledig. Ik zou daar zelfs aan willen toevoegen dat het niet alleen een waardevolle aanvulling is, maar ook een noodzakelijke. Wij zouden daar ook heel blij mee moeten zijn, gezien de ontwikkelingen in de democratie, waaraan de regering naar mijn mening te weinig aandacht schenkt. Ik wijs op het op verontrustende wijze teruglopen van het ledenaantal van politieke partijen. Het wordt voor politieke partijen steeds moeilijker wordt om nog kandidaten te vinden voor publieke functies. Politieke partijen zijn ook steeds minder in staat, hun eigen financiële broek op te houden en dreigen daardoor afhankelijk te worden van de financiële steun en invloed van derden. Maar ook mag niet vergeten worden dat de kritiek van veel burgers op het functioneren van de huidige representatieve democratie juist voortkomt uit het gevoel dat men wel eenmaal in de vier jaar zijn stem mag uitbrengen, maar dat men tussen de verkiezingen door nauwelijks meer gehoord wordt.

Tegen die achtergrond is er naar onze mening duidelijk behoefte aan een volwaardig referendum met body. Dat zal naar onze overtuiging niet leiden tot een aantasting van het huidige vertegenwoordigende stelsel, maar juist tot een versterking daarvan. De heer Rehwinkel van de Partij van de Arbeid heeft in de Tweede Kamer gezegd: wij zijn voorstander van het referendum, maar het land moet niet bij referendum geregeerd worden. Daar heeft hij gelijk in, maar hij chargeert wel, want op de keper beschouwd, is dit wetsvoorstel natuurlijk een laf aftreksel van het volwaardige referendum.

Ik wijs kort op de bekende manco's, namelijk de veel te hoge drempels van respectievelijk 40.000 en 600.000. Dat zijn enorme aantallen. Wie een beetje thuis is in de politieke praktijk van alledag moet erkennen dat deze drempels op zich al bijna dodelijk zijn voor het middel van het referendum. Je zou bijna kunnen zeggen dat hier preventief geruimd is. De PvdA-fractie in deze Kamer heeft daar terecht vragen over gesteld en ik kan niet zeggen dat het antwoord van de regering erg overtuigend was: "Uitgangspunt", aldus de regering, "bij de keuze van

Ruers

de drempels is geweest dat de drempels op een dusdanig niveau moeten liggen, dat het referendum-instrument alleen als ultimum remedium wordt gebruikt."

Ik moet de regering toegeven dat het op deze manier inderdaad een uiterst middel zal zijn, maar dan ook wel een "uiterst uiterst" middel. Dat gaat naar mijn mening nu net te ver, want er blijft eigenlijk niets meer van het referendum over.

Het tweede manco betreft het quorum van 30% van de kiesgerechtigden. Ook dat is een zware barrière. Daar wil ik een kanttekening bij maken, namelijk dat de rechtstreeks gekozen volksvertegenwoordigers bij de verkiezingen gewoon bij meerderheid gekozen worden, hoe laag de opkomst ook is. Nu is het mogelijk dat er straks voor het referendum hogere eisen worden gesteld aan het quorum dan bij de gewone verkiezingen. Tegen die achtergrond vind ik dat wij onszelf niet te snel de verplichting moeten opleggen van een quorum van 30%. Het zou niet eerlijk zijn om bij een referendum die eis te stellen, terwijl die eis voor de verkiezing van volksvertegenwoordigers, op welk niveau dan ook, niet geldt.

Dan hebben wij nog te maken met een reeks andere beperkende omstandigheden, zoals de onzekere toekomst, het tijdelijke karakter van de regeling, de aflooptdatum van 1 januari 2005, een zeer complexe regeling, de tweedeling binnen de gemeenten. Waarom zou je niet bijvoorbeeld alle gemeenten de mogelijkheid kunnen geven tot 1 januari 2005 op dezelfde manier te functioneren als de 60 gemeenten? Laat die gemeenten ermee experimenteren. Dan zien wij ook wat het instrument in de praktijk waard is. Ik noem in dit verband ook de beperkte reikwijdte van het voorstel. Al met al blijft er van dit op zichzelf waardevolle middel weinig of niets meer over. Ik ben het overigens met de heer Rehwinkel eens dat wij niet moeten doorslaan naar de situatie dat wij bij referenda een land gaan besturen. Maar met dit wetsvoorstel slaat het wel heel erg door naar de andere kant. Dit referendum houdt weinig meer in.

In antwoord op vragen van de CDA-fractie in deze Kamer heeft de regering in de memorie van antwoord bij wetsvoorstel nr. 27033 terecht opgemerkt dat er in de samenleving breed behoefte bestaat

aan de invoering van een referendum. De regering wijst er daarbij terecht op dat dit bevestigd wordt in de Sociale culturele verkenningen 1999 en in het rapport van het Sociaal en cultureel planbureau van juli 1999. Daaruit blijkt dat de publieke steun voor het referendum verder is gestegen van 62% van de bevolking in 1972 naar 80% van de bevolking in 1998. Er is geen reden om aan te nemen dat die tendens zich niet verder voortzet sindsdien. Daaruit blijkt dat het middel van referendum zeer brede steun heeft onder de Nederlandse bevolking. Ik zie niet in waarom die steun niet verder zal groeien. Nu kan de heer Van Heukelum stellen dat het parlement die steun niet geeft, maar dat betekent dat het parlement op dit punt een slechte afspiegeling is van wat onder de Nederlandse bevolking zeer massaal leeft. Misschien moeten wij dat verklaren uit het feit dat er soms een vertraging optreedt tussen wat er onder de bevolking leeft en wat de volksvertegenwoordiging daarvan vindt.

Tegen die achtergrond valt het op dat partijen als het CDA en de VVD grote bezwaren hebben tegen het instituut van het referendum. Het CDA heeft dat eerlijk erkend en gesteld ernstige reserves te hebben tegen het instituut van het referendum als zodanig. In feite is dit ook de opvatting van een groot deel van de VVD-fractie. Alleen, de VVD heeft een klein probleem. Men maakt deel uit van de paarse coalitie. Dat probleem heeft het CDA niet. In die coalitie heeft de VVD veel van haar ideeën en plannen kunnen realiseren. Wij kunnen nu vaststellen dat men zaken waar men niet zo goed mee uit de voeten kan, zoals het referendum, op een vakkundige wijze heeft uitgekleeft tot bijna niets. Het referendum mag dan wel het kroonjuweel van D66 genoemd worden, maar wat is er van dat mooie kroonjuweel nog over? Binnen Paars heeft de VVD op vakkundige wijze het referendum aan zodanige beperkingen onderworpen, dat van de kern van het referendum, namelijk een waardevolle aanvulling en in zekere zin een correctie op het vertegenwoordigend stelsel weinig meer is overgebleven. Toch overweegt de fractie van de SP om voor de wetsvoorstellen te stemmen, omdat het kleine beetje dat nog over is, beter en meer is dan niets, maar ook – en dat is een heel belangrijk

argument – in de wetenschap dat er een grote en groeiende maatschappelijke steun is voor referenda. Wij zijn ervan overtuigd dat op afzienbare termijn het conservatieve verzet van CDA en VVD het niet meer zal redden en dat de democratie wel degelijk versterkt kan worden door het invoeren van een volwaardig referendum. Ik zie graag de reactie van de regering tegemoet.

De beraadslaging wordt geschorst.

De **voorzitter**: De beraadslaging wordt morgen na de Verenigde Vergadering hervat.

Voorzitter: Jurgens

Aan de orde is de behandeling van:
- **het wetsvoorstel Wijziging van de regeling van het DNA-onderzoek in strafzaken (26271).**

De beraadslaging wordt geopend.

□

Mevrouw **Timmerman-Buck** (CDA): Mijnheer de voorzitter. De CDA-fractie staat positief tegenover het voorliggende wetsvoorstel. Voor het verkrijgen van DNA is bloedafname niet langer noodzakelijk en kan worden volstaan met afname van wangslijmvlies. Daardoor is er reden om minder terughoudend te zijn met deze onderzoeksmethode. Mijn fractie kan met name instemmen met de bij nota van wijziging doorgevoerde substantiële verruiming waardoor een bevel tot afname van celmateriaal ten behoeve van DNA-onderzoek reeds mogelijk wordt gemaakt bij misdrijven waarvoor voorlopige hechtenis is toegelaten. Die weg was overigens al geplaveid door de Hoge Raad in het zogenaamde tandenborstelarrest.

Tegelijk moeten wij ons echter bewust blijven van de beperkingen van DNA-onderzoek. Ook de minister onderkent dit. Een biologisch spoor is nog geen daderspoor. Hoewel het voorliggende wetsvoorstel, zeker samen met de aangekondigde wetsvoorstellen inzake DNA-onderzoek naar uiterlijke kenmerken en DNA-onderzoek bij veroordeelden, naar verwachting zal leiden tot verhoging van het oplossingspercentage, geeft het belang van DNA-onderzoek voor preventie van strafbare feiten kennelijk aanleiding