

Vriesekoop

slaagt om te achterhalen waar de bedragen naartoe zijn gegaan zijn er bepaalde landen waaronder zelfs het dichtbij gelegen Luxemburg die vervolgens weigeren informatie te verschaffen.

Mijn fractie vreest dat het zoals de minister zelf in zijn antwoord aangeeft niet alleen lastig zal zijn om de top van criminele organisaties aan te pakken maar zelfs vrijwel onmogelijk en dat lijkt ons niet bevredigend. Kan de minister daarover nog eens een uiteenzetting geven en daar in ieder geval bij betrekken dat wanneer het onmogelijk is dergelijke figuren aan te pakken dan binnen de evaluatieperiode die ongetwijfeld ook met deze wetsvoorstellen zal worden in acht genomen de bereidheid bestaat om die bevoegdheden alsdan wat uit te breiden?

Een tweede punt dat voor mijn fractie nog steeds onbevredigend is betreft de verzoeken om rechtshulp. In de praktijk zal blijken dat wij in een groot aantal gevallen niet meer gevolg kunnen geven aan rechtshulpverzoeken. Een verzoek van de Nederlandse regering aan dergelijke landen zal wellicht als gevolg daarvan niet met grote snelheid en positief worden beantwoord. Daarmee komt de reputatie van Nederland in de knel. De positie van de minister in een dergelijk geval die een dergelijk rechtshulpverzoek moet afwijzen lijkt ons niet benijdenswaardig. Kan de minister zijn standpunt nader toelichten?

Ten slotte zou mijn fractie nog nadere informatie van de minister willen hebben omtrent de kwestie van het doorlaten. In de schriftelijke vraagronde heeft mijn fractie aan de minister een casus voorgelegd. Indien de politie tijdens een groot onderzoek naar een harddrugsbende waarin veel tijd en geld is gestoken stuit op een kleine partij softdrugs of wapens moet in dat geval de politie ingrijpen omdat doorlaten niet meer is toegestaan en dan de mogelijkheid van de harddrugslinje op te rollen frustreren? Het antwoord van de minister hierop was op z'n minst onbevredigend. In de Tweede Kamer is de discussie gevoerd over het muizengaatje. Dat was op zich zelf al niet verheffend, maar het leidt tot de onmogelijke situatie dat de criminele organisatie eenvoudigweg voorafgaande aan een grote partij harddrugs een klein partijtje

softdrugs of wat wapens laat binnenkomen om daarmee te testen of de politie haar al op de hielen zit. Het kan toch niet de bedoeling zijn dat de criminele organisatie op deze manier geholpen wordt?

De minister stelt in zijn antwoord, dat in beginsel de verplichting bestaat tot inbeslagneming ook al betekent dit dat daarmee een groot onderzoek wordt gefrustreerd. De verplichting geldt echter niet indien het oogmerk bestaat om op een later tijdstip tot inbeslagneming over te gaan. Wat wordt hiermee bedoeld? Dat is niet duidelijk. Betekent het dat gewacht wordt met het ingrijpen totdat de grotere partij is binnengekomen? Hoe ziet de minister het geval uit zijn antwoord, dat een kleine partij in beslag kan worden genomen zonder dat het hoofdonderzoek wordt gefrustreerd?

Mijn fractie verleent steun aan het voorstel van mevrouw Michiels van Kessenich op het punt van de rechter-commissaris. Die mag best deel uitmaken van een meervoudige kamer die over een dergelijke zaak gaat beslissen.

Met belangstelling ziet mijn fractie de antwoorden van de minister tegemoet.

De **voorzitter**: Ik schors de beraadslaging tot 25 mei a.s.

De vergadering wordt van 15.47 uur tot 15.52 uur geschorst.

Aan de orde is de voortzetting van de behandeling van:

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

De beraadslaging wordt hervat.

Minister **Peper**: Voorzitter! Ik dank de geachte afgevaardigden voor de belangrijke bijdragen aan dit debat, waarnaar ik zoals men zal begrijpen met veel genoegen heb uitgezien. Ik houd van debat. Met de plenaire behandeling van dit voorstel tot grondwetsherziening wordt naar ik mag hopen een beslissende stap gezet in een debat dat al decennialang wordt gevoerd. Vandaag zal het zijn afsluiting en naar ik hoop zijn bekroning vinden.

Sinds het begin van deze eeuw zijn van diverse kanten, waaronder politieke bewegingen, groeperingen en wetenschappelijke deskundigen, voorstellen gedaan om tot een vorm van volksraadpleging te komen. De heer Jurgens heeft deze geschiedenis opnieuw onder de aandacht gebracht, zoals gebruikelijk met grote kennis van zaken, welsprekend en in een poging om de geschiedenis een rol te laten spelen bij de besluitvorming van vandaag. Ik deel zijn opvatting over de golfslag van de tijd.

Ik zal het niet allemaal herhalen, maar in 1903 waren de tijden roerig. De SDAP diende een voorstel tot grondwetsherziening in. Ik sla nu een paar commissies en een aantal voorstellen die de heer Jurgens heeft genoemd over. De staatscommissie-Cals/Donner heeft zich in 1971 over het referendum gebogen. Dat waren trouwens, voor Nederlandse verhoudingen althans, ook roerige tijden. Er gebeurt hier natuurlijk nooit erg veel revolutionairs. Het is in dit betrekkelijk rustige decennium, waarin men naar ik bijna zou zeggen sleetse ideologieën moe is, dat de stem van het volk, in de vorm van een correctief referendum, hopelijk, en dan nog in bijzondere omstandigheden, mag doorklinken.

Een belangrijk moment in de recente geschiedenis van het referendum is hier al naar voren gebracht. Dat was het verschijnen van het eindrapport van de commissie-Biesheuvel in 1985, inmiddels alweer veertien jaar geleden. Onlangs heb ik dat rapport weer gelezen. Het was wat weggezaakt. Je kunt ook niet alle literatuur bijhouden. Het viel mij op dat een aantal leden van de Kamer er deel van hebben uitgemaakt, zoals de heren Hirsch Ballin en Jurgens, onder leiding van een christendemocraat, de heer Biesheuvel. De commissie had een politiek brede samenstelling.

De commissie kwam met een eindrapport dat op basis van een grondige analyse en uitvoerige studie drie varianten van het referendum bevatte, namelijk het volksinitiatief, het correctief wetgevingsreferendum, waarover wij vandaag spreken, en het raadplegend referendum. Het is goed om ze nog even te noemen, omdat over het volksinitiatief en over het raadplegend referendum de commissie verdeeld was. Misschien is dat niet

Peper

zo verbazingwekkend, want het volksinitiatief en het raadplegend referendum waren de meer radicale varianten, waarvoor dit land een geringe gevoeligheid toont. Bij het volksinitiatief verdwijnt, als je het wat schematisch wilt duiden, het primaat van het vertegenwoordigend stelsel. De reikwijdte van het raadplegend referendum omvat niet alleen wetsvoorstellen, maar ook algemene maatregelen van bestuur, besluiten enz.

De commissie was echter unaniem – ik zeg met nadruk: unaniem – voorstander van de invoering van wat je zou kunnen noemen de tussenvariant, namelijk die van het correctief wetgevingsreferendum, een standpunt, dat zij ook met kracht van argumenten heeft bepleit. Dit eensgezinde advies van de commissie-Biesheuvel heeft aan de basis van het voor ons liggende grondwetsvoorstel gelegen. Onze schatplichtigheid aan de commissie-Biesheuvel is naar mijn opvatting groot. Bijna alle vragen die rond de invoering van het correctief referendum rijzen, zijn door de commissie-Biesheuvel reeds op gedegen wijze behandeld en beantwoord. Wij hebben bij de voorbereiding van dit voorstel dan ook veel aan dit rapport ontleend. Door enkele leden is het ook gereleveerd. Een groot deel van de voorstellen van de commissie is overgenomen.

In een bepaald opzicht was het verschijnen van het rapport van de commissie-Biesheuvel de afsluiting van de ontwikkeling in denken die halverwege de jaren zestig was begonnen, een denken waarin aan een volwaardig democratisch stelsel de mogelijkheid niet moest worden onthouden van het in bijzondere gevallen houden van een directe democratische volksstemming. Toch was, naar nu moet worden vastgesteld, de commissie-Biesheuvel in sommige opzichten haar tijd ver vooruit. Het zou namelijk nog ruim een decennium duren voordat de voorbereiding van een voorstel tot invoering van het correctief referendum daadwerkelijk ter hand zou worden genomen door wat wel eens in de volksmond Paars I wordt genoemd.

De indiening en de behandeling van dit grondwetsherzieningsvoorstel moeten naar mijn idee gezien worden tegen de achtergrond van bredere maatschappelijke ontwikke-

lingen. Grondwetsherzieningen staan immers als het goed is niet op zichzelf, maar vormen de neerslag van breed en duurzaam gevoelde maatschappelijke opvattingen en bewegingen in onze samenleving. Zonder daar nu uitvoering op in te gaan noem ik de democratisering van onze samenleving die heeft geleid tot meer horizontale verhoudingen tussen mensen. Hofland noemde dat lang geleden al de dekolonisatie van de burger. Dat heeft de behoefte doen groeien om op beslissende momenten de politieke besluitvorming te beïnvloeden. Naast de inmiddels gegroeide mogelijkheden voor de burger om zijn of haar wensen – mevrouw Schoondergang, ik ben leergierig – bij de voorbereiding van overheidsbesluitvorming te laten meewegen, is de informatiepositie en de bewerktuiging van veel burgers toegenomen. Dat is ook de achtergrond van bijvoorbeeld artikel 110 van de Grondwet. Daarin wordt de overheid verplicht om openbaarheid te betrachten volgens bij de wet te stellen regels. De wettelijke rechten van burgers op de openbaarheid van overheidsinformatie hebben als achtergrond het bevorderen van een goede en democratische besluitvorming door directe betrokkenheid van de burgers daarbij. Door de openbaarheid van overheids-handelen te bevorderen, wordt de weg naar de participatie van burgers geopend. De commissie-Biesheuvel signaleerde al, dat de mogelijkheden van burgers om invloed op het beleid uit te oefenen – dat zijn instrumenten die in de moderne besluitvorming overigens niet moeten worden onderschat, zeg ik ook tegen de heer Van Dijk – tot nu toe altijd ophielden bij het moment van daadwerkelijke en finale besluitvorming.

Een tweede ontwikkeling, een ontwikkeling die sinds het verschijnen van het rapport van de commissie-Biesheuvel een grote vlucht heeft genomen, is die van de informatie- en communicatietechnologie. Hierdoor is niet alleen de omvang van de informatiestroom toegenomen, maar heeft ook de snelheid waarmee burgers over voor hen relevante informatie kunnen beschikken belangrijke wijzigingen ondergaan. In de komende decennia zullen wij geconfronteerd worden met grote verschuivingen in de wijze waarop de overheid burgers bij de

besluitvorming zal moeten betrekken. Interactieve besluitvorming, die nu nog in de kinderschoenen staat, zou wel eens eerder regel dan uitzondering kunnen worden, alleen al omdat de informatiepositie en het kennispeil van burgers en belangengroeperingen door de mogelijkheden van de informatie- en communicatietechnologie op een dusdanig niveau zullen liggen dat de overheid de roep om betrokkenheid bij de besluitvorming niet zal kunnen en naar ik hoop ook niet zal willen negeren. Wij hebben natuurlijk ook tussen verkiezingen een heel sterke gevoeligheid voor volksstemmingen. Er wordt nu al vaak gesproken over een opinieonderzoekdemocratie. Ik zou zelfs bijna spreken over een signaleringsdemocratie of een onthullingsdemocratie. Deze ontwikkelingen zullen alleen maar aan betekenis winnen. Burgers hebben niet alleen sneller de beschikking over meer informatie, maar zij hebben daardoor ook veel meer dan vroeger hun meningen gelukkig klaar. Die meningen worden bovendien niet meer gevormd langs de lijnen van eertijds verzuilde organisaties, maar van organisaties en personen die ideeën, opvattingen en belangen uitdragen.

De behoefte om te weten hoe de bevolking over zaken denkt, neemt afgezien van verkiezingen ook toe in bijzondere omstandigheden. Daarin voorziet het correctief referendum, dat door de noodzakelijke grote inspanningen, de drempels die moeten worden genomen, opinies van hun vluchtigheid berooft en de mogelijkheid opent om het volk een beslissende stem te geven voorbij vluchtige volksstemmingen en opinieonderzoeken. Met het instrument van het correctief referendum scheppen wij de mogelijkheid om precies te weten hoe over een vooraf in het parlement breed bediscussieerd en soms controversieel of controversieel gebracht onderwerp werkelijk wordt gedacht. Ik sta met een grote passie achter dit voorstel voor een correctief referendum. Deze mogelijkheid verhoogt naar mijn opvatting de legitimiteit van de politiek, van de wetgever, veel meer dan sceptici veronderstellen.

Het lijkt in het debat wel alsof de representatieve democratie op een voetstuk wordt geplaatst als een bijna volmaakt systeem, maar wij weten toch allemaal dat ook de

Peper

representatieve democratie vaak worstelt met het vraagstuk van de legitimiteit van besluitvorming en de verhalen daar omheen, zeker in bepaalde gevallen. Die twijfels kunnen in hoge mate worden weggenomen, wanneer de weg naar het correctief referendum wordt geopend, al is het aflopen van die weg een andere zaak. Dat plaatst de representatieve democratie in een bijzonder en versterkend licht. De kunst is en blijft om burgers waar mogelijk invloed op beleidsvorming te geven onder handhaving van de opvatting dat de representatieve organen en de daaraan verantwoordelijke organen de eigen verantwoordelijkheid voor de publieke zaak, het algemeen belang, hebben waar te maken.

Het voorstel dat wij thans bespreken is tegen de achtergrond van deze maatschappelijke ontwikkeling veel te kort aangeduid. Eigenlijk is het een logische stap, waarmee wij misschien met de heer Jurgens achter de geschiedenis aanlopen. Met de toegenomen mondigheid en de verbeterde informatiepositie zijn burgers ook beter toegerust voor vormen van directe democratie. Ook is de behoefte van burgers om betrokken te worden bij de besluitvorming van de overheid door het toegenomen kennispeil veel groter geworden. Het tijdperk van de bestuurder die zei dat de burgers rustig konden slapen en vervolgens zelfstandig bedacht wat goed voor hen was, ligt gelukkig ver achter ons.

Ook aan de wetgever zijn de hier beschreven ontwikkelingen niet voorbij gegaan. Het correctief referendum biedt kiesgerechtigden voor het eerst in onze politieke, maatschappelijke en staatkundige geschiedenis een instrument om op beslissende wijze het wetgevingsproces te beïnvloeden en wel in die volgorde. De burgers willen en kunnen ook veel beter dan vroeger meebeslissen. Dat moeten wij niet willen negeren. Het openbare debat met de kiezer kan een bijzondere impuls krijgen door het introduceren van de mogelijkheid van het correctief referendum. De heer Hessing heeft daar in een uitvoerig betoog glashelder over gesproken. Wie een blik over de grens werpt – wij zijn toch allemaal zo internationaal? – ziet, met alle verschillen, dat in veel landen aan kiezers, afgezien van de reguliere verkiezingen, een beslissende stem wordt gegeven in

bepaalde zaken van belang. In het rapport van de commissie-Biesheuvel wordt een overzicht van een veertiental landen gegeven. Zijn al die landen, waar wij vaak zo graag naar toe gaan, op een dwaalspoor gebracht? Zijn de Denen en de Fransen heel bijzondere mensen? Ze zijn dat natuurlijk wel, maar er zit toch een onderstroom van het geloof in de stem des volks. Ik wijs voorts op het Verenigd Koninkrijk en op de invoering van het decentrale referendum in vrijwel alle deelstaten van de Bondsrepubliek. Duitsers – hoe zullen wij dat nu zeggen? – houden in ieder geval van degelijkheid. In sommige deelstaten bestaat ook al de gekozen burgemeester. Toen ik daar een keer contact over had met mijn collega van Köln, werd ik verwezen naar een ongehoord dik boek, waarin het allemaal was geregeld. In de Bondsrepubliek zit dat altijd heel goed in elkaar. Men kent het decentrale referendum daar in alle deelstaten. U weet dat die ongeveer de omvang hebben van ons land.

Ik had er behoefte aan, voorzitter, nadat mijn ambtsvoorganger, de heer Dijkstal, dit wetsvoorstel al met verve in uw Kamer heeft verdedigd – het was fantastisch om dat te lezen, want er zat een enorme drive achter – om u van enkele gedachten deelgenoot te maken die ik bij het correctief referendum heb. Het gestelde door de heer Dijkstal was werkelijk... ik heb het hier allemaal liggen.

Ik vertrouw erop, voorzitter, dat uw Kamer de argumenten die ik hierna zal noemen met welwillendheid, zoals gebruikelijk, wil bejegenen. Wie zich om welke respectabele redenen dan ook ongevoelig moet tonen voor de argumenten pro het correctief referendum, zal wellicht moeilijk te overtuigen zijn. Als het een echt waardendebat wordt, dan is dat moeilijk uit te wissen. Maar wie zich wil laten overtuigen, ontkomt ook niet aan de discussie over de verschillende smaken die het referendum kent. Dat geldt ook voor mij, maar voor de grondwetgever gaat het in dit geval om het toelaten van het correctief referendum in ons staatsbestel. Wij zijn daarbij gebonden aan de tekst die er lag. Dat geldt ook voor mij. Daar zijn natuurlijk allerlei opmerkingen over te maken, maar de tekst ligt er wel. Ik heb mij razendsnel proberen in te werken in het staatsrecht, maar dit

ligt nu wel voor. Ik heb altijd de neiging om teksten te veranderen, vooral als ze niet van mijzelf zijn, maar het is nu dus inhouden geblazen.

Niet eerder was de grondwettelijke verankering van het correctief wetgevingsreferendum zo nabij. Ik meen dan ook dat het debat over de invoering van dit referendum met recht de kwalificatie "historisch" verdient, hoewel men in het algemeen terughoudend moet zijn met het uitdelen van deze kwalificatie. Ik begrijp maar al te goed dat het debat in elke omstandigheid als historisch kan worden gekwalificeerd. Het historisch belang is overigens niet alleen gelegen in het feit dat het referendum al zolang onderwerp van debat is; de aard van de wijziging van het constitutionele recht maakt dat het voorstel en dus ook dit debat van de grote importantie is, waarvan de heer Wiegel sprak. Voor het eerst in de geschiedenis van dit land ligt in deze Kamer ter finale beslissing een voorstel tot grondwetsherziening voor, dat burgers de mogelijkheid biedt directe zeggenschap uit te oefenen. Voor het eerst wordt in tweede lezing een wetsvoorstel behandeld dat in de Grondwet een, zij het bescheiden, vorm van directe democratie introduceert, in aanvulling op het bestaande in de Grondwet verankerde stelsel van vertegenwoordigende democratie. Ik herhaal ook graag wat mijn voorganger hierover heeft gezegd. Ik deel zijn opvatting volledig. Ook de heer Hessing die uit een partij komt die dit gedachtegoed vanaf de jaren zestig heeft opgepakt uit de geschiedenis van de heer Jurgens, onderschrijft met grote nadruk dat het uitgangspunt blijft ons vertegenwoordigend stelsel. Je zou het weer uitvinden als je opnieuw zou moeten beginnen. Op zichzelf is het dus ook weer niet zo'n enorme uitvinding voor een gecompliceerde maatschappij.

Het vertegenwoordigend stelsel is natuurlijk niet zonder ongemakken. De vorige week mocht ik met deze Kamer spreken over de positie van politieke partijen. Door de introductie van het correctief referendum wordt genoemd stelsel niet aangetast, maar wordt dat aangevuld, zij het op bescheiden wijze. Ik zou zelfs willen zeggen dat het stelsel door het correctief referendum wordt verdiept.

In de eerste plaats omdat de wetgever gedurende het wetgevings-

Peper

proces nog indringender de berichten uit de samenleving zal willen opzuigen. Dat is iets wat niet moet worden onderschat. De mate waarin de volksvertegenwoordiging zich zal moeten en willen verdiepen in de samenlevingsvraagstukken die aan de orde zijn bij een bepaalde wet, zal hierdoor nog indringender zijn. In de tweede plaats omdat het louter bestaan van het correctief referendum juist een extra reliëf geeft aan dat primaat van het vertegenwoordigend stelsel en dit het stelsel als zijnde de hoofdtoestand, daarmee nadrukkelijk bevestigt. Het debat over de mate van representativiteit van onze democratie, waarover binnen en buiten het publieke domein veel wordt gediscussieerd, wordt aanzienlijk verminderd door deze mogelijkheid. Dat is iets wat ik deze Kamer echt in overweging wil geven. Wij zullen het weinig doen, zo is mijn taxatie – ik kom over de drempels nog te spreken want die zijn vrij stevig – maar doordat die mogelijkheid bestaat, is de implicatie ervan dat de besluiten van beide Kamers veel ontspannender kunnen verwijzen naar de legitimiteit, omdat van die mogelijkheid niet gebruik is gemaakt. Men mag de invloed van deze factor niet onderschatten. Die acht ik van grote betekenis. Het stelsel zal daarmee nadrukkelijk worden bevestigd. Ten derde, last but not least, omdat het referendum, vooral de referendumcampagne, het publieke debat en daarmee de politieke belangstelling en participatie van de burgers in belangrijke mate stimuleert. Natuurlijk denk je er heel goed over na voordat je aan een dergelijk systeem begint. Daarom zijn die drempels ook zo hoog. Het levert ook voor degene die het initiatief nemen grote risico's. Dat zullen zij zich goed realiseren voordat zij die machinerie in werking zetten. Het is van belang om dat nu vast te stellen.

Naar mijn oordeel zijn er grote groepen burgers die uitdragen dat hun stem niet wordt gehoord of dat hun stem er niet toe doet. Het risico bestaat dat gevoelens van frustratie, apathie en cynisme de overhand krijgen en dat mensen afhaken. Dat is voor de vertegenwoordigende democratie een zorgelijke ontwikkeling. Wij spraken daar verleden week uitvoeriger over bij de behandeling van de subsidiëring van politieke partijen. Een mogelijkheid – het is

uiteraard niet de enige mogelijkheid – om die ontwikkeling tegen te gaan, is de invoering van een instrument dat het publieke debat bevordert, de belangstelling voor de politiek verbreedt en de burgers duidelijk maakt dat in omstandigheden hun individuele stem van directe en beslissende betekenis kan zijn. Er zijn nog andere mogelijkheden om de betrokkenheid van burgers bij die besluitvorming te bevorderen, zo antwoord ik de heer Jurgens. Daar moeten wij ook mee door blijven gaan. Ik verwijs naar de werkzaamheden van bijvoorbeeld de staatscommissie Dualisme, die daar regelmatig over rapporteert. Wij moeten geen enkel middel onbepoefd laten om de belangstelling te stimuleren.

Het referendum bevordert in mijn ogen de voorwaarden die nodig zijn om de dalende ontwikkeling bij de opkomst voor verkiezingen bij te buigen. Op die manier draagt het weer bij aan de representativiteit en legitimiteit van welhaast alle besluiten van onze vertegenwoordigende organen. Dat is geen onbelangrijk gegeven voor een democratie, waarin het vertegenwoordigend stelsel het uitgangspunt vormt en blijft vormen.

Mijn ambtsvoorganger de heer Dijkstal stelde in eerste lezing in deze Kamer dat het niet gaat om de keuze tussen directe of indirecte democratie, maar om de vraag of in de indirecte vertegenwoordigende democratie niet nog meer plaats moet worden ingeruimd voor de directe invloed van burgers. In de goede Nederlandse traditie, waarin wij hier werken, moet alles met mate. Ik wijs erop dat het correctief wetgevingsreferendum zowel in onze staatsrechtelijke verhoudingen, als in de praktijk des levens als een laatste middel moet worden gezien, een ultimum remedium. Het is echter wel een ultimum remedium die een waardevolle aanvulling op en verdieping van onze vertegenwoordigende democratie behelst.

Ik kom nu op de drempels. Het karakter van een laatste middel, een weg die er is, maar die een moeilijke is, komt tot uitdrukking in de oplopende hoogte van de drempels, waarover door velen is gesproken. De drempel voor het inleidende verzoek is 40.000 handtekeningen van kiesgerechtigden. Ik denk genuanceerd over de drempels. Als er naar het oordeel van 40.000

mensen wat aan de hand is in het land, moeten die vrij snel te verzamelen zijn. Dat moet uiteraard wel gebeuren op een manier die recht doet aan de zorgvuldigheid en betrouwbaarheid van een dergelijke verzameling van handtekeningen.

Voor het verzoek in de tweede fase, het overschrijden van de drempel om daadwerkelijk tot het correctief referendum over te kunnen gaan, zijn 600.000 handtekeningen van kiesgerechtigden nodig. Ik ga niet herhalen wat er in de discussie met mijn voorganger aan de orde is geweest. Er is toen gevraagd waarom van 300.000 naar 600.000 is gegaan. Ik vond dat een pragmatische uitweg is gekozen in dat debat. Het is namelijk niet alleen mathematiek. De tweede drempel is aanzienlijk hoger. Daarmee zijn wij er nog niet, want voor het verwerpen van een wetsvoorstel bij referendum geldt nog een derde drempel, namelijk dat de meerderheid die tegen is ten minste 30% van alle kiesgerechtigden moet omvatten.

In het door de heer Wiegel aangehaalde voorbeeld heeft het referendum geen werking. Het percentage blijft onder de 30.

De heer **Wiegel** (VVD): Op zichzelf is dat merkwaardig. In mijn voorbeeld is 4% van de bevolking het eens met de wet, terwijl 29% tegen is. Dat komt overeen met 80 of 90% van degenen die aan het referendum hebben deelgenomen. Dit heeft echter geen consequenties. Dat leidt tot grote teleurstellingen. Men zal zich afvragen waar het referendum voor is ingesteld.

Minister **Peper**: Ik begrijp uw punt. Eén van uw politieke geestverwanten heeft gezegd dat degenen die thuisblijven het ermee eens zijn. Als die bij de voorstemmers worden opgeteld, kom je op een veel hoger totaal.

De heer **Wiegel** (VVD): Dat is wel erg gemakkelijk.

Minister **Peper**: Bij IJburg hebben wij iets dergelijks meegemaakt. Tevoren wordt dit ook duidelijk gemaakt. Het is waar dat het door u genoemde voorbeeld wat merkwaardig overkomt. Het had ook anders gekund, maar dan heb je het over lagere drempels. De drempels zijn het resultaat van het compromis dat in de brede bedding van de

Peper

Nederlandse politiek is gevonden. Zij kunnen dan ook van verschillende kanttekeningen worden voorzien. Op zichzelf is de gedachtegang dat degenen die niet aan het referendum hebben meegedaan ermee instemmen, niet vreemd.

De heer **Jurgens** (PvdA): Voorzitter! De historie van de drempel van 30% is dat de tegenstanders van een referendum hebben aangevoerd dat het toch te gek zou zijn dat bij een zeer lage opkomst een beslissing van de Tweede Kamer, van de gemeenteraad of van provinciale staten kan worden verworpen. Om aan dat bezwaar tegemoet te komen, is gezegd dat de tegenstemmers minstens 30% van de kiesgerechtigden moeten omvatten. Dan kan niemand meer zeggen dat een onbetekenend deel van de kiesgerechtigden zich heeft uitgesproken. Dit is dus een concessie. De Zwitsers kennen bijvoorbeeld een dergelijke drempel niet. Ik ben blij dat de heer Wiegel deze bepaling ook als een concessie heeft ervaren en dat hij dit zal verwerken in zijn gedachten.

Minister **Peper**: In de literatuur wordt wel gesproken van een gepassioneerde meerderheid, maar die is wel van een behoorlijke omvang.

Voorzitter! De drempels getuigen van het inzicht dat er naar het oordeel van de bevolking echt iets aan de hand moet zijn, wil een referendum gehouden kunnen worden. Er moet een breed gewortelde overtuiging bestaan, alvorens een wet bij referendum kan worden verworpen. Terecht is het referendum geen spelletje. De heer Bierman zal dat met mij eens zijn. Zowel de voor- als de tegenstanders zijn daarvan overtuigd, zeker als het gaat over wetgeving die twee Kamers heeft gepasseerd. In de praktijk betekent dit dat bij de te gewaagde veronderstelling van het ontbreken van voorstemmers en een opkomst van 30%, ongeveer 3,5 miljoen kiesgerechtigden zich tegen het wetsvoorstel moeten keren, wil het bij referendum kunnen worden verworpen. Als de opkomst en het percentage "ja"-stemmers hoger ligt, stijgt dit aantal alleen maar tot bijna 6 miljoen kiesgerechtigden bij een opkomst van 100% en een situatie van ongeveer evenveel tegen- als voorstemmers. In de stukken is een lijstje gemaakt waarin wat vingeroe-

feningen zijn gedaan. Er zijn natuurlijk ook andere rekensommen denkbaar. De heer Wiegel heeft daar ook een voorbeeld van gegeven. Het idee dat met het instrument van het correctief referendum wetsvoorstellen op een eenvoudige wijze kunnen worden afgestemd, is met deze cijfers naar ik mag aannemen definitief naar het rijk der fabelen verwezen, voorzover dit idee al zou gelden in dit huis.

Nogmaals, sommige fracties ook aan de overzijde vinden de drempels veel te hoog. Die drempels en het in beginsel grote aantal onderwerpen waarop het referendum betrekking kan hebben, moeten naar mijn oordeel in samenhang worden gezien. Kiest men voor een systeem met lage drempels – er zijn stelsels denkbaar waarin die drempels aanzienlijk lager zijn – dan bestaat de neiging om veel onderwerpen uit te zonderen, bijvoorbeeld de wetsvoorstellen op het terrein van belastingen en sociale zekerheid. Voor een dergelijke combinatie is bewust niet gekozen.

Bepaald is nu in beginsel wat door de kiezers als belangrijk wordt ervaren. Zij nemen het initiatief voor het in gang zetten. Van een referendumprocedure wordt verlangd dat initiatiefnemers over een brede steun onder de bevolking beschikken. Ik vind deze eis, tegen de achtergrond van wat ik heb gezegd, alleszins redelijk. Voor een referendum moet men in mijn ogen veel moeite doen, juist met het oog op de vitalisering van de democratie, want alleen een meerderheid van uitgebrachte stemmen die ten minste die 30% van alle kiesgerechtigden omvat, zal een wetsvoorstel van tafel kunnen krijgen. Ik herhaal, een beetje in het voetspoor van de heer Hessing, dat de drempels voor het inleidend verzoek en het daaropvolgende verzoek wel hoog zijn, maar toch niet onneembaar op het moment dat er iets broeit. Dat zijn dus de eerste twee drempels. Ik blijf bij het standpunt, zoals dat ook door mijn voorganger is uitgedragen, dat de toegenomen communicatiemogelijkheden die ten tijde van het verschijnen van het rapport van de commissie-Biesheuvel nog niet voorhanden waren, de verhoging van de oorspronkelijke drempel mede zouden kunnen rechtvaardigen. We zijn daarover zeker nog niet uitgepraat, zeg ik tegen mevrouw Schoondergang. Ik bedoel Internet

en e-mail, al schrijf ik zelf nog steeds met een gewone pen. Maar deze keus blijft iets arbitrairs houden. Zoals mijn voorganger in eerste lezing al zei, het is een compromis.

Ik wil in dat verband tegelijkertijd iets zeggen over de drempels op het decentrale niveau. Ook voor het decentrale referendum, lokaal of provinciaal, geldt de zogenaamde 30%-eis – zie de grondwetsvoorstellen – voor verwerping van een besluit bij referendum. De drempels voor het inleidend verzoek en het daaropvolgende verzoek op het lokale niveau zijn in tegenstelling tot de 30%-eis niet in grondwettelijke bepalingen vastgelegd. De heer Bierman sprak hier ook over. In de uitvoeringswet zullen wij hiervoor een regeling moeten treffen. Het decentrale niveau ben ik van mening is een zaak van de wetgever. De heer Wiegel en de heer Jurgens in het bijzonder zeiden dat het onderscheid gemaakt diende te worden tussen grondwetgever en wetgever. Tegelijkertijd was er natuurlijk een grote behoefte om te weten wat je ongeveer zou kunnen voorstellen. Vandaar de notitie die aan u is voorgelegd met een aantal mogelijkheden die daar worden geschetst. Waar je praat over het decentrale niveau, dienen de drempels van het inleidend verzoek en het daadwerkelijk mogelijk maken van een referendum op sommige punten hoger te liggen. De commissie-Biesheuvel is daar ook mee aan de slag in haar rapportage. Het is een kwestie van uitvoeringswetgeving. Men hanteert daar een aantal varianten, zoals een halve kiesdeler voor het inleidend verzoek en tweemaal de kiesdeler voor de tweede fase etc. Misschien moet dat iets hoger zijn naar analogie van de verhoging die nu heeft plaatsgevonden in dit wetsvoorstel. Ik zal daar straks nog nadere opmerkingen over maken naar aanleiding van door de geachte afgevaardigden gestelde vragen.

De hoogte van de decentrale drempel speelt vooral in kleine gemeenschappen een rol. Als men mij vraagt waar ik zelf aan denk, is voor mij uitgangspunt dat het ter bescherming van het waardevolle instrument van het correctief referendum op decentraal niveau, niet zo kan zijn dat in heel kleine gemeenten een opgewonden oloppe van enkele mensen in het plaatselijke dorpscafé, de

Peper

referendummachine in werking zet. De precisering van een en ander dient plaats te vinden in de uitvoeringswetgeving. In de schriftelijke beantwoording en in overige stukken hebben wij immers steeds aangegeven dat de gemeentegrootte in de beschouwing betrokken moet worden. Ook bij kleinere gemeenten moet het instrument op een zodanige wijze gebruikt worden dat het niet bot wordt. Dat zal waarschijnlijk leiden – om die reden gaat de analogie met de nationale aantallen niet geheel op – tot een bovenwaartse bijstelling, om te voorkomen dat de macht van de absolute kleine aantallen een te grote rol gaat spelen. Een indeling in categorieën van gemeenten gebaseerd op gemeentegrootte is een mogelijkheid.

Mijnheer de voorzitter! Uit de hoogte van de drempels blijkt dat het instrument referendum geen gemakkelijk bezit is. Het kan niet eenvoudig worden ingezet. Willen initiatiefnemers de drempels kunnen nemen, dan moet er sprake zijn van een onderwerp dat in en voor de samenleving van een stevige importantie is. Tegenover de hoge drempels – door vele voorstanders als te hoog gezien – staat het gegeven dat niet erg veel onderwerpen van het referendum zijn uitgesloten. Het is om die reden dat ik meen – ik zeg dit niet omdat het zo'n mooi begrip is – dat dit voorstel evenwichtig en doordacht is. Gelet op de verschillende staatkundige opvattingen, de geschiedenis en op de drang van de regering om dit voorstel verder te brengen, is het een evenwichtig en doordacht voorstel. Velen, ook in de Eerste Kamer, wilden het anders; daar wat meer en daar wat minder. Dat past in het stelsel van de vertegenwoordigende democratie, waarin zoveel mogelijk rekening is gehouden met in beide Kamers der Staten-Generaal vertegenwoordigde fracties. Natuurlijk weet ik dat er partijen zijn die in principe tegen het referendum zijn.

Ik noem de heer Van Dijk, ook al leven er in zijn kring, als ik de literatuur in de loop der jaren volg, af en toe andere gedachten. Er zijn christen-democraten die het referendum een goede gedachte vinden, maar kennelijk is de samenvatting van de opvatting van het CDA dat het op dit moment nog niet zo ver is. Dat het correctief

referendum als politiek gedachtegoed een steeds bredere ondersteuning heeft, leid ik ook af uit het feit dat het inmiddels een plaats heeft gekregen in verkiezingsprogramma's van meer politieke partijen. Ik wijs erop dat ook in toenemende mate bij verenigingen een directe ledenraadpleging als een interessant middel wordt gezien om de koers te bepalen of te bevestigen.

Mijnheer de voorzitter! Ik kom terug op het voorstel dat thans aan de orde is en waaraan in tweede lezing een uitvoerige schriftelijke gedachtewisseling ten grondslag ligt. Het voorstel is – ik zou bijna zeggen uiteraard – van verschillende kanten van, soms forse, kritiek voorzien. Voor die kritiek – dat is een essentieel onderdeel van het democratisch discours – ben ik de leden zeer erkentelijk. Zij hoeft ook niet te verbazen. Het gaat, zoals de heer Wiegel al zei, om een grondwetsvoorstel. En dat is van een zodanige importantie, dat u vaak ziet, gelukkig wel bij dit soort voorstellen, dat er langdurige, langjarige debatten aan voorafgaan, zeker wanneer het gaat om de toekenning of uitbreiding van democratische rechten aan burgers, zoals alle verruimingen van het kiesrecht. De heer Jurgens heeft de geschiedenis nog eens pregnant samengevat. Een recent voorbeeld is de toekenning van kiesrecht aan niet-Nederlanders bij gemeenteraadsverkiezingen, die niet zonder slag of stoot werd gerealiseerd. De heer Wiegel zal zich dat herinneren van toen hij minister was. Het is maar goed, dat die diepgaande discussies over grondwetswijzigingen plaatsvinden in politieke bewegingen, in de maatschappij en in de wetenschap. Laat ons blij zijn dat dat gebeurt, want het is het belangrijkste staatsdocument. En er zijn allerlei voorzieningen die ons onttrekken aan de waan van de dag als wij het hebben over grondwetswijzigingen.

Het is in dit verband wel opmerkelijk – daarop heb ik ook gewezen bij de plenaire behandeling in de Tweede Kamer – dat die kritiek breed gespreid is. Voor de ene groepering zijn de voorstellen te gematigd, zijn de drempels te hoog. Voor de andere groepering is de toegang tot het referendum met 600.000 kiesgerechtigden, zo lijkt het, soms nog te toegankelijk. Maar de brede steun die het voorstel in tweede lezing ontving aan de overzijde duidt er

mijns inziens op, dat er een aanvaardbare middenweg is bewandeld. Het was een steun die meer was dan een tweederde meerderheid.

Het voorstel is de neerslag van een jarenlange discussie over de meest wenselijke varianten met, nogmaals, een paar varianten helemaal buiten beeld. Die worden af en toe wel weer eens ingebracht, maar ze zijn niet aan de orde. In dit voorstel zijn de wensen van een brede meerderheid van de partijen die in beide Kamers zijn vertegenwoordigd, zoveel mogelijk verwerkt. Het is een compromis met een hoog poldermodelgehalte. Dat is typisch Nederlands. Ik zou u dit willen voorhouden in de hoop, dat het betere niet de vijand wordt van het goede.

Het voorstel is een grondwetsherziening in tweede lezing. Ik zei al, de tekst staat vast. Bespiegelingen over hoe het allemaal beter had gekund, zijn dan ook een gepasseerd station. De keuze die vandaag moet worden gemaakt, is niet de keuze tussen dit voorstel en een ander voorstel, maar de keuze tussen dit voorstel en geen voorstel. Het is voor een lange tijd nú of nooit. Mijn taxatie is dat wij, waar het gaat om de dialoog tussen de representatieve democratie en de bevolking, in toenemende mate ongemak zullen ervaren, wanneer die mogelijkheid aan de bevolking wordt onthouden in die heel bijzondere omstandigheden. Ik zei al tegen de heer Wiegel, dat ik hoop op een tweederde meerderheid in deze Kamer. Hij heeft voluit gelijk dat het niet zomaar gaat. De geschiedenis van dit wetsvoorstel laat een groeiende steun ervoor zien. Nogmaals, in de Tweede Kamer was er een ruim tweederde meerderheid voor.

Mijnheer de voorzitter! Tot zover enkele algemene opmerkingen over de achtergronden van dit voorstel, in mijn eigen woorden geduid, en de plaats daarvan binnen onze vertegenwoordigende democratie. Ik ga nu in op een aantal punten die in het bijzonder de aandacht van de Kamer hebben gevraagd, zoals punten van procedurele aard en de precieze reikwijdte van voorstellen op centraal en decentraal niveau. Ik zal de onderwerpen in willekeurige volgorde bij de kop pakken.

In de schriftelijke voorbereiding van deze plenaire behandeling zijn verschillende vragen aan de orde

Peper

geweest over het moment van behandeling van dit voorstel. De heer Holdijk heeft er ook nog een pikante politieke opmerking over gemaakt, tegen zijn gewoonte in, zoals hij zei. Waarom al die haast, zo vroeg de heer Wiegel. De heer Holdijk deed dat ook. Het moet mij in ieder geval van het hart, maar ik ben zoals bekend een nieuweling in Den Haag, dat ik zelden klachten heb gehoord over een te grote voortvarendheid bij het wetgevingsproces. Mijn motto is in ieder geval altijd: haast u als u de tijd hebt, dan hebt u tijd als u haast hebt. Ik noem het gewoon rustig doorwerken. Vorige week is dat niet erg goed gelukt bij het wetsvoorstel over de politieke partijen, waarvoor nogmaals excuses. Het is niet plotseling uit de lucht komen vallen. In het proces van grondwetsherziening is met dit voorstel een redelijk tempo aangehouden, zoals ook in de memorie van antwoord is aangegeven. Het duurt terecht rijkelijk lang: twee lezingen. Alleen om die reden zou ik zeggen: werk door. Het begrip haast is in deze context niet op zijn plaats. Sinds 1996, toen mede op de wens van de Eerste Kamer de verplichte ontbinding van de Eerste Kamer wegens grondwetsherziening werd afgeschaft, staat er staatsrechtelijk niets in de weg dat een en dezelfde Eerste Kamer oordeelt over een grondwetsherziening in eerste en tweede lezing. Uit de agendering van dit voorstel moet ik afleiden, dat uw Kamer tot hetzelfde oordeel is gekomen. De Eerste Kamer is meester over haar eigen agenda. Ik houd ervan als het even kan, dingen af te maken, door te werken.

De heer Holdijk heeft gevraagd of de uitslag van de laatste verkiezingen voor de Tweede Kamer en Provinciale Staten het kabinet de coalitiepartners niet tot heroverweging van dit voorstel had moeten brengen. Ik kan over een coalitiepartner niet spreken. De regering is volgens de Grondwet gehouden een grondwetsvoorstel, dat de eerste lezing heeft gehaald, na de verkiezingen ook in tweede lezing in te dienen. Daarmee hebben wij niet alleen onze constitutionele plicht vervuld, maar dat ook met overtuiging gedaan. De uitslag van de verkiezingen staat erbuiten, al wil ik er, zij het ten overvloede, wel op wijzen dat ten tijde van de genoemde verkiezingen inmiddels alle coalitiepartijen het referendum op enigerlei wijze

hadden opgenomen in hun verkiezingsprogramma's, c.q. het erin hadden laten staan. Ook het regeerakkoord maakt opnieuw melding van de voortzetting van dit proces.

Ik wil nog enkele woorden wijden aan de verhouding tussen Grondwet en uitvoeringswetgeving. Velen van u hebben gevraagd naar de uitvoeringswetgeving. Waar gaat het op uit draaien? De heer Jurgens noemde het aardig van de regering dat zij een notitie heeft uitgebracht. Het heeft niet meer de status dan een wat nader denken over mogelijkheden. Verschillende modaliteiten voor de uitvoeringswetgeving worden geschetst. Wanneer nu al concreet wordt aangegeven waaraan de regering precies denkt bij de uitvoeringswetgeving, is het niet meer en ook niet minder. Daarom ben ik voorzichtig. Bij de concrete onderwerpen zal ik straks vrij helder worden. Als ik er meer over zeg kan dat alleen worden gezien als een politieke inspanningsverplichting van deze regering. Als dit wetsvoorstel wordt aanvaard door deze Kamer, dan moet zij verder snel aan de slag. De heer Wiegel zei: het departement ligt al vol. Dat is niet waar. Ik heb nooit iets kunnen aantreffen anders dan wat gedachten.

De heer **Wiegel** (VVD): Daar kan ik niets aan doen.

Minister **Peper**: Ik ook niet. Ik vind het wel efficiënt om te blijven doordenken over hoe het verder zou moeten. Het is wel van belang, dat dit grondwetsvoorstel eerst door de Kamers wordt aanvaard alvorens je met alle energie zaken in de precisering brengt. Ik hoef het de oud-minister van Binnenlandse Zaken niet te zeggen dat het niet eenvoudig is. In de notitie is tegemoetgekomen aan de wens van de Kamer. Bij de algemene politieke en financiële beschouwingen is dat ook naar voren gekomen. Vele van die ideeën kunnen in het rapport van de commissie-Biesheuvel worden teruggevonden. Ik zal straks naar het oordeel van de regering een aantal opmerkingen maken over ruimtelijke ordening en internationale verdragen. Ik hoop dat de Kamer dan zal zeggen dat het een slag helderder is.

De heer **Wiegel** (VVD): Dan zijn wij toch een beetje op het verkeerde

been gezet, overigens niet door de minister. In bepaalde stukken, die publiek zijn, heeft gestaan dat de uitvoeringswetgeving kan worden ingediend zodra de grondwetswijziging de Eerste Kamer heeft gepasseerd. Nu zegt de minister dat hij toen hij op het departement kwam nauwelijks wat heeft aangetroffen. Dat begrijp ik niet.

Minister **Peper**: Ik begrijp waar u op doelt. In het regeerakkoord staat "zodra". U moet "zodra" vooral opvatten in die zin, dat wij geweldig aan de slag gaan zodra dit wetsvoorstel door beide Kamers is aangenomen. Het werk moet vaak door dezelfde mensen worden gedaan. Ik ben ook een beetje efficiënt bezig.

De heer **Wiegel** (VVD): Dan begrijp ik het. Ik constateer dan met heel veel plezier, dat je het regeerakkoord blijkbaar op verschillende wijzen kunt interpreteren.

Minister **Peper**: Dat zal nog wel eens meer voorkomen.

De notitie, die geen andere status heeft dan een verwijzing naar mogelijkheden, in voorbereiding op de vraag waar de wetgever zou willen uitkomen of dat er andere opvattingen bestaan, is niet uitputtend. Ik herhaal dat ik wanneer ik straks, mogelijkerwijs verrassend, nog helderder word dan ik al probeer te zijn, er een politieke inspanningsverplichting is voor de huidige regering. Ik heb er de heer Wiegel nog op nagelezen toen hij zelf met de Grondwet bezig was. Het verschil tussen de rol van de grondwetgever en die van de gewone wetgever moeten wij toch wel overeind houden. De grondwetgever kan de latere uitvoeringswetgever niet binden. Dat is afhankelijk van dezelfde politieke verhoudingen en de tijdsspanne waarin er voorstellen komen. Als de regering, met de hulp van de Kamer, voort kan gaan, kan gesteld worden wat wij in een bepaalde periode tegemoet kunnen zien. Als de verhoudingen hetzelfde blijven, mogen wij aannemen dat dit in een bepaalde richting zal gaan. Die rollen wil ik blijven onderscheiden. De heer Jurgens wees erop en de heer Wiegel trouwens ook. Hij zei aan de ene kant dat hij wel wat meer van mij wilde weten en aan de andere kant, dat hij wel begreep dat ik niet te ver kon gaan.

Peper

De aandacht is daardoor in het debat enigszins verschoven van het louter constitutionele naar de politieke component. Ik heb in de stukken vooral de staatsrechtelijke benadering gekozen. Ik meende overigens dat daarvoor in de Kamer veel gevoel zou zijn. Was het niet de heer Biesheuvel – ik kijk even in de richting van de heer Jurgens – die zei dat staatsrecht levend recht is, dat er beweging in zit, of woorden van die strekking? Dat is maar met mate zo, maar voor een belangrijk deel bestaat het uit zich ontwikkelende conventies, die randvoorwaarden scheppen voor het politieke handelen. Dat is ook in dit geval zo.

Ik begrijp heel goed de drang om nu al te weten hoe wij op een aantal punten verder zullen gaan. Richtinggevende keuzes zijn in de hoofdlijnennotitie nog niet gedaan, gelet op de staatsrechtelijke randvoorwaarden. Dat neemt natuurlijk niet weg dat ik kennis heb genomen van de wensen van de Kamer. De heer Ginjaar heeft ze bij de algemene politieke en financiële beschouwingen naar voren gebracht. Wij zijn ook in een iets verder stadium gekomen dan wij bij de behandeling van het voorstel in de Tweede Kamer in ons hoofd hadden.

Ik zal proberen wat meer helderheid te scheppen over de politieke oriëntaties die als het aan deze regering ligt richtinggevend zullen zijn voor de uitvoeringswetgeving. Ik zal het dan in het bijzonder hebben over een drietal vraagstukken. Bij de behandeling ervan zal ik een willekeurige volgorde aanhouden en beginnen met iets te zeggen over de verdragen. Laten wij dan, als burgers van een internationaal georiënteerde organisatie, de grens overgaan.

Internationale verdragen – ik kijk nu in het bijzonder naar de heer Van Eekelen – en besluiten van volkenrechtelijke organisaties zijn in onze rechtsorde van grote betekenis. De internationale dimensie van ons landsbestuur blijft aan gewicht winnen, met name in het kader van de samenwerking binnen de Europese Unie. Het gaat dus om een belangrijk onderdeel van het voorstel, dat alle aandacht verdient. Terecht heeft de heer Van Eekelen daarop gewezen. Ik maak in dit verband wel een onderscheid tussen de uitvoering van internationale verplichtingen enerzijds en de besluitvorming over het aangaan van

die internationale verplichtingen anderzijds.

Het uitgangspunt van het grondwetsvoorstel is, dat de wetsvoorstellen tot uitvoering van internationale verplichtingen, verdragen en besluiten van volkenrechtelijke organisaties niet referendabel zijn, omdat wij die internationaal gemaakte afspraken moeten en willen nakomen. Daarover mag absoluut geen misverstand bestaan. Nederland is en blijft een voorspelbare partner in het internationale verkeer.

Ook uit de analyse van de commissie-Biesheuvel en uit het advies van de commissie-Biesheuvel blijkt evident, dat aan de naleving van internationaal gemaakte afspraken niet wordt getornd. Er is geen sprake van, dat Nederland door invoering van het referendum internationaal gezien in een dwangpositie terecht zou komen, net zomin als andere landen met de meer of minder recente traditie van een referendum. Klip en klaar: de uitvoering van internationale verplichtingen is niet referendabel.

Dit uitgangspunt geldt onverkort voor de implementatie van Europese richtlijnen. De Europese richtlijnen laten de nationale wetgever bij implementatie veelal enige ruimte bij de precieze invulling. De heer Wiegel heeft daarover gesproken. Het gaat dan om een beperkte beleidsruimte die bovendien zo wordt ingekleurd en afgebakend door de verplichting het doel van de richtlijn te verwezenlijken, dat een referendum daarover niet goed denkbaar is. Het gaat om een vertaling van een richtlijn in de Nederlandse wetgeving. Wat mij betreft is dan een referendum niet wenselijk. Daarover helderheid! De volledig gebonden en de partieel gebonden onderdelen van de wetgeving tot implementatie zijn immers nauw met elkaar verbonden. Beide methoden van implementatie zijn daarom onverkort aan te merken als uitvoering van internationale verplichtingen en op grond van het voorstel dus niet referendabel.

Er is sprake van een andere situatie indien een wetsvoorstel tot implementatie van de Europese regelgeving naast implementatie ook andere, los daarvan staande, nationale aspecten in aanmerking neemt. Ik meen dat de heer Wiegel hierop doelde. In dat geval strekt het wetsvoorstel niet meer uitsluitend tot uitvoering van die internationale

verplichtingen. In de Aanwijzingen voor de regelgeving is echter nu al de regel opgenomen, dat dergelijke gemengde wetsvoorstellen moeten worden vermeden. Niet alleen de regering, maar ook de Raad van State en de beide Kamers zien daarop scherp toe.

De heer Wiegel vroeg wat er gebeurt bij verwerping van een dergelijk gemengd voorstel bij referendum. Overigens, als het goed is kan dat niet aan de orde zijn en bovendien is de wetgever daar zelf bij. Stel evenwel dat er sprake is van een dergelijke verwerping. Dan wordt het implementatievoorstel opnieuw ingediend, maar dan zonder het deel dat niet uit de richtlijn voortvloeit dat het voorstel eerder referendabel maakte. Dat nieuwe voorstel is dan niet referendabel.

Zoals ik heb aangegeven, is het uitgangspunt van het voorstel, dat de uitvoering van verdragen niet referendabel is. Dat uitgangspunt is niet volledig van toepassing op het sluiten van verdragen, zeg ik tegen de heer Van Eekelen en de andere leden van de Kamer. Nadat de regering een verdrag heeft ondertekend moet het voordat het voor ons land gaat gelden worden goedgekeurd door het parlement. Dat is een zaak die geheel tot de nationale beleidsvrijheid behoort en waarvoor in beginsel een referendum zinvol kan zijn. Over de aanneming van een wetsvoorstel tot goedkeuring van een verdrag kan een referendum worden gehouden, maar uitsluitend in die gevallen waarin het verdrag binnen het Koninkrijk alleen geldt voor het land Nederland. Er is niet voor niets een lijst bijgevoegd. In die bijlage bij de memorie van antwoord is een overzicht opgenomen van de categorie van referendabele verdragen. Dat overzicht biedt hopelijk de gewenste duidelijkheid, afgezien van de appreciatie daarvan. Op die lijst van verdragen komen ook de belangrijke verdragen voor die binnen het verband van de Europese Unie worden gesloten. Over het aangaan van deze verdragen zal in de toekomst een referendum kunnen plaatsvinden. Het referendum moet wel ergens over kunnen gaan.

De nuancering "tot verdragen die alleen gelden voor het land Nederland" is in het voorstel opgenomen via het amendement van mevrouw Scheltema. De heer Wiegel en de heer Hessing hebben ernaar

Peper

gevraagd. Ik deel overigens de interpretatie van de heer Hessing. Het amendement van mevrouw Scheltema beoogt de verdragen zoals het Verdrag van Amsterdam referendabel te maken. Op dit punt herstelde het amendement met instemming van de regering en de Tweede Kamer, vervolgens aanvaard in uw Kamer, ten dele de referendabiliteit van de goedkeuring van alle verdragen die deel uitmaakten van zowel het advies van de commissie-Biesheuvel als het grondwetsvoorstel dat de regering in eerste lezing in 1995 ter advisering had voorgelegd aan de Raad van State. Naar aanleiding van dat advies van de Raad van State is een uitzondering opgenomen voor de uitvoering van het Statuut, die tegelijkertijd tot gevolg had dat de meeste verdragen buiten het referendum vielen. Veel verdragen worden immers bij rijkswet goedgekeurd, inclusief het Verdrag van Amsterdam. Die brede uitzondering van verdragen was nu niet de bedoeling. Toen vervolgens in de Kamer bleek dat de uitzondering voor het Statuut de meeste verdragen niet referendabel maakte, is die brede werking gecorrigeerd door het amendement-Scheltema, dat is overgenomen door de regering en de meerderheid van de Kamer. Daarmee werd het wetsvoorstel ten dele in de oorspronkelijke staat hersteld en keerde de wetgever terug naar het advies van de commissie-Biesheuvel, dat in 1994 ten grondslag lag aan de afspraken.

De heer **Wiegel** (VVD): Voorzitter! Dat is iets te gemakkelijk van de minister. Hij heeft gezegd dat door het amendement-Scheltema de referendabiliteit van verdragen in feite is verruimd. Hij zei er hiervoor bij dat daardoor de oorspronkelijke gedachte van de heer Biesheuvel werd hersteld. In feite gaat het er toch om dat door het amendement-Scheltema het oorspronkelijk door de regering ingediende wetsvoorstel is verruimd. Dat is de kwintessens.

De heer **Hessing** (D66): Er is zeker sprake van een verruiming. Het kan toch nooit de bedoeling zijn geweest dat louter door toepassing van het etiket "rijkswet" een groot aantal verdragen werd uitgezonderd. Relevant was dat wij de andere delen van het Koninkrijk niet wilden binden aan de vorm van de besluitvorming

die wij in dit land wilden regelen. Dat is op zichzelf een zuivere lijn.

De heer **Wiegel** (VVD): Hoezo kan het nooit de bedoeling zijn geweest? Het regeringsvoorstel borg dat toch in zich? Je mag toch aannemen dat regeringsvoorstellen die bij de Staten-Generaal worden ingediend zorgvuldig door de regering zijn gewogen.

De heer **Hessing** (D66): Ik heb toch stellig de indruk dat die zorgvuldigheid niet helemaal doordacht is op dit punt. Uit de gretigheid waarmee de heer Dijkstal de uitleg van mevrouw Scheltema op dit punt heeft onderstreept kan ik alleen maar afleiden dat hij, dus ook de regering, steeds de bedoeling heeft gehad alleen die verdragen uit te zonderen die voor het gehele Koninkrijk golden en nooit de bedoeling heeft gehad – dat is ongelukkig geformuleerd; zo moet ik dat maar duiden – dat door de voorliggende formulering alle verdragen waarop een rijkswet van toepassing is buiten de referendabiliteit zouden vallen.

De heer **Jurgens** (PvdA): Voorzitter! Ik voeg daar nog een historische connotatie aan toe. Ik vrees dat de commissie-Biesheuvel de tekst over de uitvoering van het Statuut toen niet heeft gezien. Deze tekst is inderdaad later toegevoegd. Er heeft gestaan in de tekst van de commissie-Biesheuvel dat alleen de uitvoering van verdragen werd uitgezonderd, maar dat wetten ter goedkeuring van verdragen ten volle referendabel zouden zijn. Dat was de bedoeling. Wij hebben op dat moment de uitvoering van het Statuut niet opgenomen in onze tekst. Later is dat wel gebeurd. Wat de regering nu doet, is precies datgene wat de commissie-Biesheuvel oorspronkelijk heeft bedoeld.

De heer **Wiegel** (VVD): De heer Jurgens geeft een aardige exegese van datgene wat de commissie-Biesheuvel eventueel bedoeld zou kunnen hebben. Ik constateer alleen dat het oorspronkelijke voorstel van de regering is veranderd door het amendement, in de zin van een verruiming.

De heer **Jurgens** (PvdA): Maar het verschil is dat niemand de in de formulering van de regering vervatte

vergissing zodanig heeft ingezien dat het betekende dat verdragen vervolgens niet referendabel zouden zijn. In de hele discussie in de aanloop naar dit wetsvoorstel is er nooit over gesproken dat verdragen niet referendabel zouden zijn en dus een uitzondering zouden worden. Daarom ga ik terug naar de commissie-Biesheuvel. Ook toen was het geen uitzondering. De regering baseerde zich op de commissie-Biesheuvel. De gedachte dat door het amendement van mevrouw Scheltema verdragen plotseling referendabel zouden zijn geworden en dat dit nooit de bedoeling was, is echt een misvatting. Wie dat gedacht heeft, heeft de discussie sinds 1985 niet goed gevolgd. De heer Wiegel heeft echter gelijk als hij zegt dat de tekst die voorlag, tot vergissingen aanleiding gaf. En daarom was het amendement-Scheltema noodzakelijk.

De heer **Wiegel** (VVD): De heer Jurgens zegt dus dat de regering zich verliet op de commissie-Biesheuvel en dat de commissie-Biesheuvel eigenlijk niet goed had gezien hoe het zou moeten.

De heer **Jurgens** (PvdA): Die had de tekst over het statuut niet in haar rapport opgenomen. Dat tekstje kwam erin en vervolgens zorgde dat voor verwarring. Die verwarring is niet gesticht door het amendement-Scheltema, maar opgeheven door het amendement-Scheltema.

De heer **Wiegel** (VVD): Als je de Handelingen naleest, zie je dat er in de behandeling in de Tweede Kamer helemaal geen verwarring was. Er werd gewoon een amendement ingediend. Er werd helemaal niet als redengeving aangegeven dat er verwarring was.

De heer **Hessing** (D66): Maar ook de heer Wiegel zal toch kunnen beseffen dat wanneer zo'n belangrijk onderdeel, namelijk de goedkeuring van verdragen, niet referendabel zou mogen zijn, die uitzondering benoemd was geweest. Ook dat is niet het geval. Louter via de omweg – zo zal ik het maar noemen – van de figuur van de Rijkswet zouden goedkeuringswetten van verdragen buiten het bereik van het referendum vallen. Voor zo'n belangrijk onderdeel vind ik dat toch te licht. Als wij spreken over bijvoorbeeld het

Peper

opnemen van de PKB in de uitzonderingen, dus als die al in artikel 89a opgenomen zou moeten worden, dan zouden toch ook goedkeuringswetten van verdragen daarin als uitzondering opgenomen moeten zijn. En dat is niet het geval.

Minister **Peper**: Mijnheer de voorzitter! Na deze helderheid zal ik iets zeggen over de wijze van ondertekening en ratificatie van verdragen. Ik wijs erop dat het volkenrecht en met name het Weens verdragenverdrag voorzien in verschillende manieren van ondertekening en ratificatie door staten die verdragen sluiten. Volgens artikel 14 van het verdragenverdrag is het toegestaan – en in de praktijk bovendien gebruikelijk, zoals de heer Van Eekelen weet – om bij de ondertekening van een verdrag het voorbehoud van bekrachtiging te maken. Een verdrag schrijft dit meestal voor. Dat kan ook door het voorbehoud van parlementaire goedkeuring. Daarin treedt dus geen verandering op door de invoering van het referendum; parlementaire goedkeuring expressis verbis of stilzwijgend. Er kan immers geen bekrachtiging plaatsvinden zonder parlementaire goedkeuring. En daar komt dan de mogelijkheid van een referendum als tweede voorwaarde voor de bekrachtiging bij. Het is dus niet nodig om een voorbehoud te maken bij de ondertekening. De binding van ons land aan een verdrag ontstaat pas door de bekrachtiging. En die zal niet plaatsvinden voordat duidelijk is dat geen referendum zal plaatsvinden. Ook andere staten doen het op deze manier als zij een referendum kennen. In sommige staten is de bekrachtiging niet alleen mede afhankelijk van de parlementaire goedkeuring of een al dan niet aan de grondwetsherziening verbonden verplicht of facultatief referendum – Frankrijk, Denemarken, Ierland – maar ook van de vraag of de constitutionele rechter het verdrag grondwettig acht. Ik wijs hierbij op de situatie in Duitsland. Het laatste, dus die grondwettelijke toetsing, is in ons land weer uitgesloten door het grondwettelijke verbod van wettelijke toetsing aan de Grondwet. Zo kent elk land zijn eigen constitutionele procedure alvorens men zich definitief bindt aan een ondertekend verdrag. En daarvoor bestaat ook

een in het volkenrecht verankerd wederzijds respect.

De heer **Wiegel** vroeg naar het vertragend effect van het referendum op de ratificatie van verdragen. Een vertraging van betekenis doet zich uiteraard alleen voor als het referendum daadwerkelijk wordt gehouden. En, zoals gezegd, dat zal een uitzondering zijn. Maar dan praat je inderdaad over de periode van 24 tot 36 weken die in de stukken staat. Dat is dus een vrij lange periode. Maar meestal zal het om kortere termijnen gaan, namelijk om een week of drie, zoals in de stukken naar voren komt. En dan kan het wetsvoorstel gewoon wet worden.

Dan ben ik terug bij het referendum. Hier geldt, als je kijkt naar het referendum in Europa en naar de relatie ten aanzien van de Europese integratie, dat wij met een bijzondere situatie te maken hebben. De overdracht van een deel van de soevereiniteit van Nederland aan internationale organisaties, c.q. de Europese Unie, is bij uitstek een onderwerp waarover, naast uiteraard het parlement, de bevolking zich bij referendum zou moeten kunnen uitspreken, met inachtneming van de geldende drempels. Het draagvlak voor de Europese integratie verdient een dergelijke mogelijkheid. De ervaring in andere lidstaten – het tweede Deense referendum over Maastricht, het recente Deense referendum over Amsterdam en zo zijn er meer voorbeelden – laat zien dat referenda de Europese integratie niet in de weg hoeven te staan. Je zou kunnen zeggen, nu sommige dingen niet meer vanzelfsprekend zijn, dat de keuze voor de Europese samenwerking door die mogelijkheid – in het geval daarvan gebruik wordt gemaakt en ook in het geval daar niet gebruik van wordt gemaakt: zie mijn redenering eerder – op een bredere en bewustere steun van de bevolking kan rekenen.

Ik kom nu, mijnheer de voorzitter, op vragen naar de referendabiliteit van besluiten in de sfeer van de ruimtelijke ordening.

De heer **Wiegel** (VVD): Voorzitter! Als de minister van de verdragen afstapt, wil ik er nog een vraag over stellen. Op de lijst die wij hebben gekregen, staat – ik noemde dat in mijn betoog – dat ook bijvoorbeeld het NAVO-verdrag en de verdragen met betrekking tot de Europese Unie referendabel zouden zijn geweest, als

dit wetsontwerp al wet was geweest. Wat nu in de situatie dat er in de kring van de NAVO of in de kring van de Europese Unie een bepaalde wijziging van het verdrag wordt voorgesteld, bijvoorbeeld uitbreiding van het aantal leden of anderszins? Hoe zit het dan in elkaar, zo vraag ik voor de volledigheid.

Minister **Peper**: Mijn opvatting is dat het bij een wijziging – dan heb je het wel over een majeure wijziging, want anders krijg je niemand daarvoor in beweging – referendabel zou moeten zijn. Dat lijkt mij logisch in het systeem.

De heer **Jurgens** (PvdA): Het is een goede vraag van de heer Wiegel. Om het ook voor mij duidelijk te maken merk ik op, dat het bij een wijziging van het verdrag mijns inziens gaat om een nieuwe goedkeuringswet, die een wijziging in het verdrag aanbrengt. Die goedkeuringswet is dan, zo begrijp ik, referendabel.

Minister **Peper**: Ja, precies. Hartelijk dank aan de heer Jurgens.

Ik kom bij de referendabiliteit van besluiten in de sfeer van de ruimtelijke ordening, de PKB. Dit mede in reactie op opmerkingen van de heren Hessing en Wiegel, die daarover verschillende opvattingen, sentimenten en inzichten naar voren hebben gebracht. Ik kan daarover kort en glashelder zijn. De PKB valt buiten het bereik van dit voorstel. Het betreft geen wetsvoorstel en dus kan er per definitie geen referendum over plaatsvinden. Dat kan ook niet worden veranderd door de uitvoeringswetgeving aan te passen, maar alleen door de PKB een wetsvorm te geven. Daartoe is de regering niet bereid. Wij hebben er bewust voor gekozen om de PKB's buiten het referendum te houden om redenen dat er sprake is van een heel bijzonder voorbereidingstraject met allerlei mogelijkheden van consultatie, waarop de PKB juist is toegesneden.

De regering is van mening dat de uitvoering van grote projecten, waartoe bij PKB en alle daarmee verbonden rondes van inspraak is besloten, geen inzet van een referendum zou kunnen zijn. Wij willen dat ook niet wijzigen; dit is een politieke uitspraak. Wetgeving behelst algemeen verbindende voorschriften die burgers kunnen binden. De PKB is in beginsel een

Peper

indicatief plan met soms onderdelen die het karakter hebben van een concrete beleidsbeslissing, bijvoorbeeld omdat ze bindend zijn voor plannen van lagere overheden. Het programmatische, voor het overgrote deel indicatieve karakter van de PKB en de specifieke voorzieningen voor inspraak leiden ertoe, dat de wetsvorm naar het oordeel van de regering niet voor de hand ligt en dus niet aan de orde is.

Een andere klemmende vraag in dit verband is de vraag, of in de voorziene uitvoeringswetgeving bestemmingsplannen referendabel moeten worden verklaard. De heer Hessing geeft aan voorstander te zijn van referendabiliteit over de hele linie, terwijl de heer Wiegel daartegen aanmerkelijke bezwaren heeft.

Zonder voorzieningen in die uitvoeringswet is het bestemmingsplan naar de huidige inzichten partieel referendabel, omdat het maar gedeeltelijk gaat om een algemeen verbindend voorschrift. Het is een beetje hybride situatie, waarvan de regering al heeft uitgesproken dat zij die onwenselijk vindt. Er moet dus hoe dan ook iets gebeuren in die uitvoeringswet, of het deel van het bestemmingsplan dat op grond van artikel 128a al referendabel is, moet worden uitgezonderd, of het deel dat nog niet referendabel is, moet worden toegevoegd aan de referendabele onderwerpen.

Welke afwegingen kunnen een rol spelen bij het wel of niet referendabel moeten zijn van die bestemmingsplannen? In de Hoofdlijnennotitie heeft de regering gesteld, dat van belang is of besluiten aanmerkelijke groepen burgers in betekenende mate kunnen raken. Bij besluiten op het gebied van de ruimtelijke ordening kan hiervan zeker sprake zijn. Dat zeg ik ook tegen de heer Bierman.

De regering heeft in die notitie ook aangegeven, dat het denkbaar is dat bij de vraag of besluiten referendabel moeten zijn, de structuur van de wettelijke regeling op basis waarvan die besluiten worden genomen – dus de aard van die wet – een zekere rol speelt. Bij de structuur van die wettelijke regeling moet in het bijzonder gedacht worden aan de lengte van de besluitvormingsprocedures die zijn voorzien en de reikwijdte van de mogelijkheden voor inspraak. Met name in de sfeer

van de ruimtelijke ordening zijn hierbij tevens de positie van de hogere bestuursorganen zoals Rijk en provincie en hun bevoegdheden ten opzichte van de gemeenten, in het geding. Het mag niet zo zijn dat het hoger bestuur bij de uitvoering van taken met een bovenlokaal karakter door gemeentelijke referenda wordt belemmerd. De regering heeft bij de voorbereiding van de uitvoeringswetgeving haar gedachten laten gaan over een denkbare tussenoplossing die aan al deze elementen recht doet.

Omdat dit zo'n belangrijk onderdeel vormt, zijn wij daarover aan het brainstormen geslagen. Gezocht is naar een oplossing die enerzijds waarborgt dat besluitvorming over de ruimtelijke inrichting waarbij bovenlokale belangen in het geding zijn en hogere bestuursorganen zijn betrokken, niet door een lokaal referendum kunnen worden geblokkeerd, terwijl anderzijds een referendum over werkelijk lokale kwesties mogelijk blijft. De heer Dijkstal had het over een verkeerscirculatieplan. Ik moet aannemen zodanig, dat het alleen in een lokale gemeenschap tot enige opwinding aanleiding kan geven. Bij de genoemde grote projecten moet het echter niet zo zijn, dat in een van de laatste schakels van het besluitvormingsproces – de aanpassing van het bestemmingsplan – door de gemeenteraad nog blokkades kunnen worden opgeworpen. De PKB-procedure is namelijk toegesneden op de mogelijkheid van inspraak van burgers. Mede om die reden is de PKB buiten de referendabiliteit gehouden. Het zou vreemd zijn als wijzigingen van een bestemmingsplan ter aanpassing aan een PKB, wel referendabel zouden zijn.

Het punt van de betrokkenheid van hogere bestuursorganen vanwege bovenlokale belangen speelt verder ook bij tracébesluiten op basis van de Tracéwet en bij bestemmingsplanvaststellingen en -wijzigingen die invulling geven aan de zogenaamde Nimby-procedure van de Wet op de ruimtelijke ordening. Daarnaast is het bovenlokale belang per definitie aan de orde indien de minister van VROM of GS gebruikmaken van hun aanwijzingsbevoegdheid op grond van de Wet op de ruimtelijke ordening.

De regering stelt zich daarom voor in de Uitvoeringswet een regeling op

te nemen, die inhoudt dat alle zojuist genoemde bestemmingsplannen buiten de mogelijkheid van een lokaal referendum worden gehouden. Daarbij gaat het dus – ik herhaal dat even – om bestemmingsplannen ter invulling van een PKB, bestemmingsplannen ter invulling van Nimby-procedures, bestemmingsplannen die als gevolg van aanwijzing van hogere bestuursorganen tot stand komen en tot slot zullen ook bestemmingsplannen die voortvloeien uit enkele bijzondere wetten – zoals de Vergunningenwet Westerschelde, om maar eens een zijstraat, nee dat kun je zo niet noemen, om maar eens een zijrivier te noemen – buiten het lokale referendum moeten blijven. Dat geldt mutatis mutandis ook voor streekplannen waarvoor vergelijkbare uitzonderingen zullen moeten worden getroffen.

De heer **Hessing** (D66): Blijft er dan nog iets op de zeef liggen als het gaat om bestemmingsplannen?

Minister **Peper**: Daar wilde ik juist op ingaan. In essentie zijn niet referendabel bestemmingsplannen en streekplannen die uitvoering geven aan hogere voorschriften die op hun beurt ook niet referendabel zijn. Het gaat hierbij om bovenlokaal belang, waarbij binding aan voorschriften van een hoger orgaan aan de orde is. Het zou ook niet logisch zijn om op een hoger niveau besluiten te hebben die niet referendabel zijn, terwijl de uitvoering van onderdelen daarvan op een lager niveau wel referendabel is. Tegelijkertijd wil de regering de reguliere vaststelling van bestemmingsplannen in de uitvoeringswet wel referendabel maken. Hier gaat het immers om lokale kwesties – en daar kan opwinding over ontstaan – die burgers in hun directe woonomgeving kunnen raken en die in die gemeenschap een ruimere strekking hebben. Met andere woorden: geen gemeentelijk referendum over de HSL-lijn, maar mogelijk wel over kantorenlocaties, vermaakcentra of – en dat zeg ik tegen de heer Hessing – gokautomatenhallen. Met deze oplossing wordt naar ik hoop het bezwaar weggenomen dat het lokale referendum over bestemmingsplannen zaken van bovenlokaal belang zou kunnen blokkeren, maar zullen referenda over werkelijk lokale kwesties in de sfeer van de

Peper

ruimtelijke ordening voluit mogelijk blijven. Naar het oordeel van de regering blijven zaken waarover men binnen de gemeentegrenzen te hoop loopt in de regel binnen de sfeer van de referendabiliteit. Met deze politieke inspanningsverplichting voor de uitvoeringswetgeving, die naar mijn idee op evenwichtige wijze recht doet aan hetgeen hier van verschillende zijden door geachte afgevaardigden is opgemerkt, meen ik dat de regering in vergaande mate de nodige helderheid heeft gegeven. Ik hoop dat hiermee misverstanden over de betekenis van het voorstel en de inzet van de regering bij de uitvoeringswetgeving zoveel mogelijk uit de weg zijn geruimd.

Voorzitter! Er is gesproken over het raadplegend referendum. Daar kan ik kort over zijn. Dat voorstel ligt niet voor. De heer Bierman wilde de referenda over gemeentelijke herindeling aan dit wetsvoorstel koppelen. Dat vond ik interessant. In de huidige situatie zou het dan gaan om een raadplegend referendum. En dan kom ik op de motie-Rehwinkel/Brood. De indieners van die motie menen dat het inschakelen van de bevolking bij de beoordeling van de vraag of men wil samenvloeien met andere gemeenten in beginsel geen zaak voor de lokale overheid is. Daarvoor is in de wet een bepaald traject voorzien. Welnu, dat kan dus voluit. Maar de heren Rewinkel en Brood willen met hun motie – die nog van een trefzeker antwoord moet worden voorzien – bewerkstelligen dat wanneer alle gegevens zijn verzameld, de hele kwestie naar een hoger niveau, het niveau van de wetgever, wordt getild. De wetgever zou dan moeten bepalen hoe zwaar een en ander zou moeten wegen in de beoordeling van gemeentelijke herindeling of varianten die daar soms een rol bij spelen. Dat kan op zichzelf een interessant gegeven opleveren voor de besluitvorming door de Staten-Generaal en de regering.

De heer **Bierman**: Die kwestie heb ik niet aangevoerd. Het gaat erom dat over een gemeentelijke herindeling op nationaal niveau een eindoordeel wordt gegeven. Het is de vraag, zoals de heer Wiegels stelde, of mensen uit Terneuzen naar een lokaliteit zullen gaan om kenbaar te maken dat zij Twentestad niet zien zitten. Dat bedoelde ik niet.

Ik bedoel dat er door gemeentelijke herindelingen in zijn algemeenheid een sprong in het aantal kiesgerechtigden kan optreden, waardoor de drempel veel hoger wordt, waardoor de mogelijkheid van een normaal referendum, zoals wij dat nu vastleggen, onbereikbaar wordt. Om die reden stel ik het automatisme van de gemeentelijke herindelingen aan de orde. Dat is iets heel anders. Ik heb het niet over de gemeentelijke herindeling van een plaats. Ik heb het over gemeentelijke herindelingen in het algemeen en de effecten daarvan op de drempel voor de referendabelheid.

Minister **Peper**: Dat heeft vanzelfsprekend een zeker effect.

De heer **Bierman**: Dat was voor mij het lichtpuntje waarvan ik dacht dat er op lokaal niveau in ieder geval nog iets is. Daar zijn de drempels nog zo laag, dat je ze kunt nemen. Als die drempels onneembaar worden gemaakt, doordat men van bovenaf de herindelingen wenst voort te zetten, dan blijft er heel weinig leuks meer over om in een gemeente aan de gang te gaan. De drempel is al hoog en de bijdrage van de kiezer aan wat referendabel wordt geacht, wordt dan zo klein dat een referendum nauwelijks nog zin heeft. Dat is de achtergrond van mijn betoog.

Minister **Peper**: Ik begrijp het, maar ik vind u ongewoon somber. Dat is meer het beeld dat ik van u heb. Vandaar dat ik deze kwalificatie aan u meegeef.

De heer **Hessing** (D66): Voorzitter! De heer Bierman sprak over het automatisme van gemeentelijke herindelingen. Als er ergens geen sprake is van automatisme van herindelingen, dan is het wel in deze Kamer. Ik herinner aan de notitie van de heer Peper op dat punt die toe wijst naar een robuuste gemeente. Ik heb de stellige indruk dat bijna kamerbreed niet zo heel veel steun is gekomen voor die inzet. Als de heer Bierman spreekt over het automatisme van gemeentelijke herindelingen kan ik hem op dat punt toch enigermate geruststellen.

De heer **Bierman**: Ik ben vooral blij dat u dat tegen de minister zegt. De minister moet de geruststelling hebben dat als hij niet meer op de

huidige wijze voortvarend via het instrument van de herindeling zelf probeert de problemen verbonden aan een zekere robuustheid op te lossen, dat wij in deze Kamer die wijziging een welkom onthaal zullen bereiden.

Minister **Peper**: U doet nu wel aan een bijzondere vorm van branchevervuiling.

De heer **Bierman**: Ik ben nu eens niet somber.

De heer **Hessing** (D66): Ook de minister zal zijn knopen wel tellen. Bij gemeentelijke herindelingen zal hij er wel voor waken niet in deze Kamer te komen met voorstellen die niet op draagvlak bij de lokale bevolking kan rekenen. Hij weet dan dat hij hier zwaar weer krijgt. Zo simpel is het. De voorstellen die van onderop komen, zullen met positieve instemming worden begroet. Als dat zou ontbreken, wordt het een ander verhaal. Ik zie Twentestad nog wel komen.

Mevrouw **Schoondergang-Horikx** (GroenLinks): Voorzitter! Ik wil niet praten over het gemeentelijk herindelingsbeleid in het algemeen. Het standpunt van GroenLinks is daar heel duidelijk over. Ik wil hetgeen de heer Bierman zei even doorprikken. Hij suggereerde namelijk dat in een grote stad, bijvoorbeeld Amsterdam, de ambitie om een referendum in te stellen per definitie geringer zou zijn dan in een kleine gemeente. Dat is natuurlijk niet zo.

De heer **Bierman**: De evaluaties waarover ik beschik, duiden daar juist op. Zij geven aan dat een aantal referenda met teleurstellende resultaten zijn geboekt. Dat is het resultaat van de verkeerde manier van aanpak. Ik bestrijd dus wat mevrouw Schoondergang zegt.

Minister **Peper**: De heer Van Dijk heeft gevraagd naar de omgang met consultatieve referenda op decentraal niveau. Die raadplegende referenda op gemeentelijk en provinciaal niveau zijn nu, zij het binnen de grenzen van de Grondwet, al mogelijk op basis van autonome gemeentelijke en provinciale verordeningen. Ik geloof dat er al enkele tientallen zijn. Het ligt naar mijn opvatting voor de hand, te

Peper

veronderstellen dat door de invoering van het correctief referendum het aantal raadplegende referenda zal dalen. Ik kan dat niet bewijzen, maar dat is een taxatie die ik maak. Die verwachting deel ik dan ook met de heer Hensing. De keuze voor een raadplegend referendum is aan de lokale overheid.

De heer **Van Dijk** (CDA): Voorzitter! Mijn vraag is waarschijnlijk niet duidelijk genoeg geweest. Die had betrekking op een situatie waarin het referendum weliswaar in naam raadplegend is, maar door binding vooraf van een meerderheid of de totaliteit van de bestuurders in feite een correctief karakter heeft gekregen en beslissend wordt voor de uitslag. Hoe gaat de minister daarmee om? Het antwoord dat hij in de Tweede Kamer op die vraag heeft gegeven, heb ik zorgvuldig nagelezen. Dat was voor mij echter niet helemaal duidelijk.

Minister **Peper**: Het aardige van dit wetsvoorstel is dat het de verwachting is dat men dan ook correctieve referenda op dat decentrale niveau in de uitvoeringswetgeving geregeld zal hebben, waardoor die bindingskwestie niet meer aan de orde is. Dan is de uitspraak van de gemeenteraad het onderwerp van een lokaal referendum, en dan correctief.

De heer **Van Dijk** (CDA): Dat zou zo kunnen zijn – en dat zullen wij maar hopen in dit geval – maar als het geval op gemeentelijk niveau zo wordt beschouwd dat een raadplegend referendum veel minder drempels krijgt en veel makkelijker toepasbaar is dan een correctief referendum op grond van deze wet, valt toch de mogelijkheid niet uit te sluiten dat daarvan misbruik gemaakt zou kunnen worden?

Minister **Peper**: Ik zie niet in dat gemeenteraden nog met raadplegende referenda zullen werken wanneer deze mogelijkheid die het grondwetsartikel dan zal bieden, voorligt. Dat verwacht ik dan helemaal niet. Men zal verwijzen naar uitvoeringswetgeving waarin het gedachtegoed van het correctieve referendum op lokaal niveau is neergelegd. Dan zie ik niet in dat gemeentebesturen zeggen: wij hebben nog een raadplegend referendumpje, dat is ook een aardige uitvinding, en daarvoor zijn

de drempels zo laag dat het elke week feest is. Ik zeg het nu een beetje overdreven. Ik kan mij dus niet voorstellen dat mensen dat verzinnen. Ik heb derhalve ook niet de neiging om mij daar nu verder over uit te laten.

Mevrouw Schoondergang heeft gevraagd in hoeverre de Referendumwet het toelaat dat gemeenten en provincies hun besluiten uitzonderen van referendabiliteit. De tekst van artikel 128a laat in beginsel de mogelijkheid open dat krachtens de wet uitzonderingen worden vastgesteld. Ik zeg met enige nadruk dat dit geen blanco bevoegdheid is. De Referendumwet zal moeten aangeven in hoeverre en onder welke stringente voorwaarden krachtens die wet eventueel uitzonderingen mogen worden gemaakt door gemeenten en provincies. Ook dat wordt dan dus geregeld.

In de stukken is al aangegeven dat in het geval dat de Referendumwet die mogelijkheid op enigerlei wijze zou openen, het natuurlijk nooit zo mag zijn dat daarmee het decentrale referendum wordt uitgehold door belanghebbende lokale organen. Ik kan daar op dit moment niet veel meer over zeggen, omdat het aan de uitvoeringswetgever is om de mogelijkheden nader in te vullen. Het kan echter niet zo zijn dat men zegt: er is nu zoveel ruimte dat wij het geheel anders doen dan in andere plaatsen. Dat zou strijdig zijn met de wetgeving die beoogt enige orde, voorspelbaarheid en rechtsgelijkheid op provinciaal en gemeentelijk niveau te creëren. Ik zeg tegen mevrouw Schoondergang dat het aantal benodigde handtekeningen 40.000 en 600.000 is en zo blijft. Het woord "ten minste" heeft ook aan de overzijde veel vragen opgeroepen, maar ik geef mevrouw Schoondergang gaarne de door haar gevraagde bevestiging. Ik sluit mij daarmee ook geheel aan bij de bevestiging die mijn ambtsvoorganger in deze Kamer bij de eerste lezing heeft gegeven. Dat is het dus: de drempels kunnen niet hoger worden gelegd dan bij de genoemde aantallen. Helderder kan ik hier niet over zijn.

De heer Van Dijk, mevrouw Schoondergang en de heer Ruers hebben vragen gesteld over de 30%-eis voor het verwerpen van een voorstel. In de memorie van antwoord heeft de regering uitdrukkelijk aangegeven dat de

zogenaamde 30%-eis niet als zodanig, maar indirect tot een opkomstdrempel leidt. Ik meen dan ook dat daar geen misverstanden over kunnen ontstaan, ook al geef ik voluit toe dat in de memorie van antwoord een bij nader inzien ongelukkige zinsnede is opgenomen. Als men het voorafgaande leest, had op pagina 10 van de memorie van antwoord inderdaad geen sprake moeten zijn van 30% van de opgekomen kiesgerechtigden, maar van 30% van alle kiesgerechtigden. Dat is mijn antwoord aan mevrouw Schoondergang en de heer Ruers. Gelet op de daaraan voorafgaande passages en het totaal lezende, meen ik weliswaar dat er geen misverstand over kan ontstaan, maar toch bied ik hiervoor mijn excuses aan. Er zijn zorgen uitgesproken over de mogelijkheid van een misverstand bij de Tweede Kamer, maar ik geloof dat er geen twijfel kan bestaan over het feit dat de Tweede Kamer goed wist wat het voorstel op dit punt inhield. Ook in het grondwetsartikel is de tekst in dat opzicht helder.

De heer Hensing heeft gevraagd waarom niet is gekozen voor het systeem van de kiesdeler op landelijk niveau. Ja, dat is niet gebeurd. Die mogelijkheid is genoemd; de commissie-Biesheuvel stelde al voor om te werken met de kiesdeler ter bepaling van de drempels voor het inleidend verzoek en het daaropvolgende verzoek. Er kan ook sprake zijn van een systeem dat is gerelateerd aan de opkomst van de laatste verkiezingen, maar met een fictieve kiesdeler bij een opkomst van 100%, enz. Al die varianten zijn wel aan de orde geweest, maar zijn er uiteindelijk niet in gekomen; daar is op dit moment weinig aan te doen. Over de gemeentegrootte en de drempels heb ik het al gehad; daar hoef ik nu dus niet verder op in te gaan.

De heer Hensing en mevrouw Schoondergang hebben de mogelijkheid aan de orde gesteld om gebruik te maken van Internet en e-mail bij het verzamelen van handtekeningen. Dat is typisch een uitvoeringskwestie; zo komt dat althans op mij over. Natuurlijk zullen wij, als de mogelijkheid van het Internet voldoende betrouwbaar is, moeten bezien in hoeverre daarvan gebruik kan worden gemaakt bij het plaatsen van handtekeningen en het uitbrengen van stemmen. Bij verkiezingen voor algemeen vertegenwoordigende organen zijn

Peper

wij echter nog niet zover en dat is niet voor niets. De betrouwbaarheid van de gehanteerde methode moet onomstotelijk vaststaan. We willen dat in dit land heel precies weten. De technici op dit terrein, die ik wel eens ontmoet, zeggen dat we nog niet zover zijn, maar de vooruitgang kan ons misschien een handje helpen. Als de betrouwbaarheid is gegarandeerd – dat geldt natuurlijk überhaupt voor de wijze waarop je handtekeningen verzamelt – zijn ook moderne middelen voor de regering niet uitgesloten.

Sommige geachte afgevaardigden hebben gevraagd naar de invoering van de uitvoeringswetgeving en naar evaluatie. Ik heb de Tweede Kamer een evaluatie toegezegd. Het staat dus vast dat er een evaluatie zal plaatsvinden, maar het is niet makkelijk om nu te zeggen op welk moment dat zal gebeuren. De door de heer Hessing genoemde termijn van vijf jaar lijkt mij niet onredelijk. Die termijn kom je wel vaker tegen bij evaluatie van wetgeving. Ik herhaal echter dat dit een indicatie is voor de uitvoeringswetgeving.

Mevrouw Schoondergang heeft gevraagd naar het tijdpad van de uitvoeringswetgeving met het oog op de termijn van vijf jaar in het additionele artikel. Ik bevestig dat de uitvoeringswetgeving inderdaad binnen vijf jaar op een bij of krachtens de wet te bepalen tijdstip in werking kan treden. Die wet kan de Referendumwet zijn, maar ook een andere wet kan de inwerkingtreding regelen. In de Tweede Kamer heb ik al aangegeven dat het kabinet ernaar streeft om de uitvoeringswet in het jaar 2000 bij de Kamer in te dienen, maar – zo zeg ik tegen de heer Wiegel – dat wordt nog een heel werk.

De vraag van de heer Bierman over de herindeling heb ik al beantwoord. Ik zeg wel toe dat de opvattingen, hoewel die vaak niet zo verrassend zijn, vanzelfsprekend bij lokale referenda kunnen worden betrokken. Dat kan bij elke grootte zijn. Dat hangt alleen erg van het onderwerp af waar een stad of een kleinere gemeente van in een zekere beroering geraakt.

Er is nog gesproken over een onderwerp dat ik beschouw als echt uitvoeringstechnisch. Mijn ervaring is dat we er in Nederland altijd uitkomen. De heer Batenburg heeft nog gesproken over de campagne en de faciliteiten. Ik weet niet of ik hem

nog over de streep kan trekken, maar hij was nogal stellig in zijn opvatting. Belangrijk is in elk geval waar de vereiste handtekeningen gezet en geverifieerd moeten worden. Dat moet gebeuren in voor iedereen toegankelijke door de decentrale overheid aangewezen openbare gebouwen. Dat kunnen er heel veel zijn. Je moet dan niet alleen denken aan het stadhuis. Ik vind in het algemeen dat het aantal verkiezingspunten veel uitbundiger zou moeten zijn dan we nu gewend zijn. We maken het de kiezer vaak erg moeilijk om te stemmen. De heer Ruers heeft daar ook een opmerking over gemaakt. Dat moet dus gebeuren op veel plaatsen die door de decentrale overheid worden aangewezen en voorzien van de zekerheden die daarbij horen.

Dat geldt ook voor de faciliteit en de zendtijd. Daar is niet zoveel over te zeggen. Als in de uitvoeringswetgeving wordt voorzien in faciliteiten, wat ik op zichzelf heel denkbaar acht, dan zal dat aan de hoogst mogelijke eisen van objectiviteit moeten voldoen. Of dat via een onafhankelijke referenduminstantie zal zijn, is de vraag. Die mogelijkheid is ook in de notitie genoemd. In zo'n campagne, in die waaier van meningen en argumenten, kan het natuurlijk van belang zijn om zo objectief mogelijke informatie te geven. Op zichzelf hoeft dat niet uit te sluiten dat de overheid dat zelf doet. We hebben natuurlijk een heel lange traditie in overheidsvoorlichting. Er wordt zoveel mogelijk geprobeerd om te komen met objectieve voorlichting. Ik denk ook dat daarin voorzien zal worden. Er kan natuurlijk geen sprake van zijn dat groeperingen daarvan worden uitgesloten, maar we zijn er natuurlijk allemaal zelf bij. We moeten dat op een heel goede manier regelen. Er moet een goede toetsing zijn van de vraagstelling die aan de orde is. Daarnaast hebben volksvertegenwoordigers en politici volledig de vrijheid om hun opvattingen uit te dragen.

Ten slotte kom ik bij de vragen van de heer Van Dijk, de heer Hessing en de heer Bierman over de begeleiding van de referendumprocedure. Zowel wat betreft de toetsing van de toelaatbaarheid van het referendumverzoek – daar zou je ook nog wel eens een discussie over kunnen voeren – als het toezicht op het verloop van het referendum en de

vaststelling van de uitslag heeft de heer Hessing een lichte voorkeur uitgesproken voor een onafhankelijke referenduminstantie. In de hoofdlijnennotitie heeft men ook een voorkeur uitgesproken voor een onafhankelijke instantie inzake het toezicht op het verloop van het referendum en de vaststelling van de uitslag. Voor de toetsing van referendumverzoeken is die keuze nog niet gemaakt, maar de regering is bereid de uitgesproken opvattingen bij de voorbereiding van de uitvoeringswetgeving te betrekken. Een goede mogelijkheid is inderdaad om deze taak neer te leggen bij een onafhankelijke instantie. Dat zou passen binnen de Nederlandse traditie rond verkiezingen, met een onafhankelijk Centraal Stembureau, zeer veel ervaring en zeer veel jurisprudentie.

Mijnheer de voorzitter! Ik kom tot een afronding van dit – ik realiseer mij dat – wat uitvoerig uitgevallen betoog. Het gezag van de Grondwet zoals de heer Wiegel dat terecht aanduidde, gaat ons allen ter harte. Wij, u en ik, hebben daar naar mijn mening vandaag respect voor betoond, door de wisseling van argumenten in gemeen overleg. Ik stel opnieuw vast dat in de loop der tijd een steeds bredere basis is ontstaan voor het referendum, niet alleen in de kringen van het politieke systeem, maar ook daarbuiten. Die signalen zijn, zo vind ik, van grote betekenis om ze aldus te vertalen. Ik heb naar beste vermogen geprobeerd de gestelde vragen te beantwoorden en aan te geven waarom de regering zeer grote betekenis hecht aan de aanvaarding van dit voorstel. Ik hoop dat mijn argumenten weerklank bij u zullen vinden. Wie de representatieve democratie een groot en goed hart toedraagt, is juist niet ongevoelig voor haar gebreken. Het correctief referendum maakt, zo betoogde ik eerder, de representatieve democratie sterker en geloofwaardiger in een tijd waarin steeds minder burgers, spijtig genoeg, zich geboeid weten door diezelfde representatieve democratie. Zij die twijfelen, voelen zich hopelijk aangesproken door het aforisme van de door mij bewonderde Poolse filosoof Jerzy Lec: laten wij zélf in onze zeilen blazen.

De beraadslaging wordt geschorst.