

20ste vergadering

Dinsdag 17 februari 1998

Aanvang 10.00 uur

Voorzitter: Postma

Tegenwoordig zijn 65 leden, te weten:

Baarda, De Beer, Van den Berg, Bierman, Boorsma, Braks, Van den Broek-Laman Trip, Cohen, Dees, Van Dijk, Van Eekelen, Eversdijk, Gelderblom-Lankhout, Ginjaar, Glasz, Van Graafeiland, Grewel, Grol-Overling, De Haze Winkelman, Heijmans, Hendriks, Hessing, Van Heukelum, Hirsch Ballin, Hofstede, Holdijk, Jaarsma, De Jager, Jurgens, Ketting, J. van Leeuwen, L.M. van Leeuwen, Linthorst, Lodewijks, Loudon, Luijten, Luimstra-Albeda, Lycklama à Nijeholt, Meeter, Michiels van Kessenich-Hoogendam, Pit, Pitstra, Le Poole, Postma, Rensema, Rongen, Roscam Abbing-Bos, Schoondergang-Horikx, Schuurman, Schuyer, Steenkamp, Stevens, Stoffelen, Talsma, Tiesinga-Autsema, Tuinstra, Varekamp, Ter Veld, Veling, Verbeek, Vrisekoop, Werner, Wiegel, De Wit en Van de Zandschulp,

en de heren Dijkstal, vice-minister-president, minister van Binnenlandse Zaken, Ritzen, minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, en mevrouw Netelenbos, staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen.

De **voorzitter**: Ik deel aan de Kamer mede, dat zijn ingekomen berichten van verhindering van de leden:

Van Gennip, wegens verblijf buitenslands;

De Boer, Wöltgens, Zwerver, Korthals Altes en Glastra van Loon, wegens ziekte.

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.)

De **voorzitter**: Ik deel aan de Kamer mee, dat op 6 februari jl. een ontwerpbesluit inzake illegale immigratie, met name afkomstig uit Irak, in het kader van het U.C. Schengen is binnengekomen. Het betreft een het Koninkrijk bindend besluit. Het Belgische Voorzitterschap heeft dit ontwerpbesluit per schriftelijke procedure ter behandeling voorgelegd. Hoewel de instemmingstermijn op 21 februari afloopt, is verzocht de behandeling vóór 18 februari a.s. te doen plaatsvinden.

De desbetreffende vaste commissies zullen hedenmiddag over het onderhavige ontwerpbesluit beraadslagen.

Aan de orde is de behandeling van de wetsvoorstellen:

- **Wijziging van de Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren en enige andere wetten (arbeidsvoorwaarden Rechterlijke Macht 1995/97 (25404));**

- **Verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in**

de Grondwet van de bepaling inzake de voogdij en het ouderlijk gezag over de minderjarige Koning (25338).

Deze wetsvoorstellen worden zonder beraadslaging en zonder stemming aangenomen.

Aan de orde is de behandeling van:

- **het wetsvoorstel Verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet, strekkende tot opname van bepalingen inzake het correctief referendum (25153).**

De beraadslaging wordt geopend.

De heer **Van Dijk** (CDA): Mijnheer de voorzitter! Het onderhavige wetsvoorstel is van zeer fundamentele aard en dient daarom ook in dit huis een grondige principiële beoordeling. Het wetsvoorstel is impliciet gebaseerd op het uitgangspunt dat het vertegenwoordigend stelsel zoals dat in ons staatsrecht is verankerd en wortel heeft geschoten, op zichzelf ontoereikend is en dat het democratisch besluitvormingsproces wezenlijk verbeterd kan worden door aan dat vertegenwoordigend stelsel een correctief referendum toe te voegen. In die gevallen waarin van dat instrument gebruik wordt gemaakt, wordt het primaat van het vertegenwoordigend stelsel opgeheven, zoals ook de Raad van State reeds opmerkte. In principe kan dat gebeuren met vrijwel alle wetsvoorstellen. De verwachting dat het gebruik zeer beperkt zal zijn, doet daaraan niets af. In al die gevallen zal onzekerheid bestaan over het

Van Dijk

eindpunt van het wetgevingsproces. Bij een positieve uitslag van het referendum dient het voorstel aanstonds, dit wil zeggen zonder nadere overweging, bekrachtigd te worden. Voorwaar geen geringe wijzigingen.

Bij ingrepen in ons staatsrecht van dergelijke importantie zou men ten minste een drietal zaken mogen verwachten. A. Een breed politiek draagvlak, gebaseerd op B. een overtuigende aantoonbare noodzaak of gewenstheid en C. een duidelijke behoefte bij de burger. En hier beginnen onze twijfels al. Het draagvlak is uitzonderlijk smal, want slechts de kleinst mogelijke meerderheid van de Tweede Kamer is overtuigd van het nut en de noodzaak van dit instrument en in dit huis ontbreekt zo'n meerderheid geheel. De vraag naar de aantoonbaar zegenrijke gevolgen van dit instrument heb ik aan de bewindsman een- en andermaal gesteld bij de schriftelijke voorbereiding, zonder daar andere antwoorden op te krijgen dan wat algemeenheden. Van een duidelijke behoefte bij de burger is zeker niets gebleken bij de verkiezingen van 1994 en 1995 en sindsdien zijn, althans bij mij, geen berichten binnengekomen van geïnteresseerde burgers. Je moet een sterk geloof hebben om te kunnen volhouden, dat hier iets groots, iets zegenrijks verricht wordt tot heil van het volk.

Voorzitter! Het is wellicht verstandig, een aantal kenmerken van het vertegenwoordigend stelsel en het referendum de revue te laten passeren. Het vertegenwoordigend stelsel biedt een gestructureerd en systematisch kader voor de politieke besluitvorming met een gemarkeerd eindpunt en een doorzichtige uitkomst. Het biedt optimale mogelijkheden voor een confrontatie, een botsing en een uitwisseling van meningen tussen regering en Staten-Generaal en tussen een zeer breed scala van in de Staten-Generaal vertegenwoordigde politieke overtuigingen en voorkeuren, waarvan het relatieve gewicht is bepaald door de kiezers. De confrontatie, die zich in de volle openbaarheid voltrekt, strekt zich uit over het terrein van beleid en wetgeving in zijn volle breedte en verplicht daardoor de deelnemers bij elke stap zich rekenschap te geven van de samenhang van dat beleid op straffe zichzelf anders later tegen te

komen. De confrontatie noopt de deelnemers de motieven voor hun opstelling te expliciteren, alternatieven te overwegen en zich rekenschap te geven van de consequenties van hun opstelling. Zij kunnen daarop voor een lange reeks van jaren ook worden aangesproken. Door hun staatsrechtelijke onafhankelijkheid hebben de deelnemers een ruime marge om langetermijneffecten mee te wegen en ook aan impopulaire pijnlijke maatregelen hun steun te geven, ook al stuiten die op grote weerstand in de maatschappij. Gezien overigens de formidabele problemen waarvoor ons land staat, bijvoorbeeld op het gebied van de ruimtelijke ordening, het verkeer en het milieu, zou de behoefte aan zo'n marge ook in de toekomst wel eens groot kunnen zijn.

Voorzitter! Het referendum mist vrijwel al deze karakteristieken. Het kader waarin het plaatsvindt, is veel minder gestructureerd. Wie bijvoorbeeld de hoofdrolspelers, de opinieleiders zullen zijn en op welke titel staat niet vast. Natuurlijk, iedereen kan meedoen maar niet iedereen beschikt over de nodige middelen om op korte termijn vele mensen te mobiliseren om hun handtekening te zetten en te gaan stemmen.

De invoering van het referendum schept onzekerheid over het eindpunt van het wetgevingsproces en of het referendum een doorzichtige, niet voor tweeërlei uitleg vatbare uitkomst oplevert, moet nog worden afgewacht. Het referendum zal gaan over een enkel wetsontwerp, een enkele steen in het gehele bouwwerk van beleid en wetgeving en het noopt de deelnemers in genen dele die samenhang van het gebouw in het oog te houden. Op onze vraag bijvoorbeeld waar nu het primaat ligt als de Staten-Generaal een begrotingswet aanvaardt die, niet referendabel zijnde, daarmee rechtskracht heeft, en vervolgens bij referendum een wetsvoorstel tot uitvoering van die begroting wordt verworpen, kregen wij een volstrekt nietszeggend antwoord.

Anders dan in het vertegenwoordigend stelsel is het stemgedrag bij een referendum niet gemotiveerd. Een tegenstem kan om zeer uiteenlopende, zelfs tegengestelde motieven zijn uitgebracht. Afgaande op buitenlandse ervaringen kan een cocktail van de meest uiteenlopende groeperingen een explosief en

destructief mengsel opleveren. Voorkeuren voor alternatieve oplossingen kunnen bij een referendum niet kenbaar worden gemaakt. Een en ander zou het wel eens moeilijk, zo niet onmogelijk kunnen maken om vast te stellen welke oplossingsrichting dan wel genade zou vinden in de ogen van de burger. Dat in dit opzicht verwerping van een wetsvoorstel in de Staten-Generaal niet verschilt van verwerping bij referendum, zoals de minister meent, is evident onjuist. Vervolgens; de ruimte die het vertegenwoordigend stelsel biedt om met het oog op langetermijnbelangen zo nodig onpopulaire, pijnlijke maatregelen te nemen, kon wel eens afnemen na invoering van het correctief referendum. Ten slotte; in tegenstelling tot het vertegenwoordigend stelsel kan niemand bij een negatieve uitspraak bij referendum worden aangesproken op de uitkomst van het wetgevingsproces.

Voorzitter! De opeenstapeling van onzekerheden in de opeenvolgende stappen geeft het proces ook een wat tombola-achtig karakter. Om te beginnen, is er onzekerheid met betrekking tot de vraag of er een initiatief zal worden genomen. Vervolgens is er onzekerheid over de vraag of zo'n inleidend verzoek wel door 40.000 kiesgerechtigden zal worden gesteund. Dan is er onzekerheid over de vraag of 600.000 kiesgerechtigden een referendum wensen. En ten slotte is er onzekerheid over de vraag of de uitslag wel kan steunen op 30% van de kiesgerechtigden. Toevallige omstandigheden, zoals slecht weer, kunnen het wetgevingsproces zodoende beslissend beïnvloeden. Die onzekerheden geven het eindpunt van het wetgevingsproces ook een wat rafelig karakter. Van stap tot stap zal moeten worden afgewacht of het proces wel of niet voltooid is. De procedure die de regering voorstelt voor spoedeisende gevallen – en dat zijn er elk jaar nogal wat – treedt naar onze mening de regels van zorgvuldigheid en rechtszekerheid met voeten. Wat ons wordt voorgesteld, is een groot aantal wetten te gaan uitvoeren voordat vaststaat dat het wetgevingsproces is voltooid. Op onze vraag of dat zo maar kan bij de schriftelijke voorbereiding, geeft de minister eigenlijk een non-antwoord: het kan als wij deze wet ook in tweede lezing aanvaardt. Dat is een

Van Dijk

non-antwoord, omdat daarmee zelfs geen poging wordt gedaan om ons ervan te overtuigen dat wij op deze grond het wetsvoorstel niet moeten verwerven. Ik verneem hierover graag de mening van de andere woordvoerders.

Voorzitter! Het gaat er bij ons niet in dat het inzetten van dit instrument in de beslissende laatste fase van het wetgevingsproces de politieke besluitvorming wezenlijk zal verbeteren. Wij zijn eerder geneigd het tegenovergestelde te vrezen. Het werpt als het ware een schaduw op het vertegenwoordigend stelsel. Ik bedoel daarmee het volgende. Als iemand mij in het burgerlijk verkeer vraagt om hem te vertegenwoordigen maar daarbij bedingt dat hij elke stap die ik daarbij zet moet kunnen herroepen, dan bedank ik voor de eer. Wat ik wel zou doen, is mij vooraf zo goed mogelijk op de hoogte stellen van zijn belangen, opvattingen en voorkeuren. Naar de analogie hoort in een vertegenwoordigend stelsel elke poging om de burger grotere invloed te geven op de besluitvorming plaats te vinden in een veel vroeger stadium van het besluitvormingsproces.

Het is zeer wel denkbaar dat de invoering van het referendum op basis van deze wet geen van de schadelijke gevolgen zal hebben die wij voorzien en wel om de eenvoudige reden dat er nooit of vrijwel nooit een referendum zal worden gehouden als gevolg van de ontmoedigende werking van de hoge drempels. En daar zit tevens het dubbelhartige karakter van het voorstel waarover wij ons thans buigen. Enerzijds moeten wij geloven in de heilzame werking van het instrument. Anderzijds werpen wij formidabele belemmeringen op voor de burgers die het instrument willen gebruiken. De dokter prijst de geneeskrachtige werking van het medicijn aan en brengt het vervolgens buiten bereik van de patiënt: het referendum als fopspeen.

Voorzitter! Het recente IJburgreferendum in Amsterdam vormt een goed voorbeeld van wat wij met onze inbreng van vandaag bedoelen. Het referendum was gericht tegen één onderdeel, één bouwsteen van het gehele gebouw, van het beleid, maar het verwijderen van die bouwsteen zou wel het hele gebouw van het volkshuisvestingsbeleid in het ongerede hebben gebracht. De vraag hoe het gebouw dan in stand

zou moeten worden gehouden, werd niet aan de deelnemers voorgelegd. De tegenstemmers van het IJburgproject behielden zowaar de meerderheid. Kwantitatief bleef die meerderheid echter onder het vastgestelde minimum, zodat de referendumuitspraak van nul en gener waarde was. Resultaat: onbegrip en desillusie bij grote groepen deelnemers. Voorzitter! Dit is gewoon een puur slechte wijze van besluitvorming die meer verliezers dan winnaars oplevert en die het vertrouwen in de democratische besluitvorming meer kwaad dan goed doet.

Voorzitter! Afgaande op de geluiden in de Tweede Kamer, begrijp ik dat we de invoering van het referendum moeten zien als een prijs voor paars. Eigenlijk meen ik, dat wij moeten spreken over twee prijzen voor paars. De eerste prijs die betaald moet worden is de invoering van het referendum zelf en de andere prijs, die in andere richting, is, dat datzelfde referendum van een deel van zijn kracht wordt beroofd en een fopspeen zou kunnen blijken te zijn. De fractie waartoe ik de eer en het genoegen heb te behoren wenst noch aan het betalen van de ene prijs noch aan het betalen van de andere een bijdrage te leveren.

□

De heer **Jurgens** (PvdA): Voorzitter! Deze minister komt de eer toe om de eerste te zijn die een voorstel tot invoering van het referendum op de agenda van deze Kamer heeft weten te brengen. Sinds 1903, toen daartoe de eerste poging werd gedaan, is het voorstel in dezen in de Tweede Kamer gestrand. Al het denkwerk dat 95 jaar lang aan het onderwerp is besteed, is opgetast in het voorstel dat de minister van Binnenlandse Zaken, de heer Dijkstal, ons thans voorlegt. Ik breng hem daarvoor hulde. Als er dan een prijs voor paars betaald moet worden, is dit een democratische prijs.

Voorzitter! Het is al gebleken, dat er een vrij fundamenteel verschil is in de manieren van denken van politici. Van dat idee is de vorige spreker de incarnatie. Het verschil is gelegen tussen enerzijds de opvatting van degenen die het beste met het volk voor hebben, maar die zich ergeren als het volk tekenen geeft het met dat goede voornemen niet eens te zijn en die dan bij

voorkeur het volk de mond willen snoeren; en anderzijds de opvatting van degenen die denken dat democratie haar waarde vooral ontleent aan de robuustheid van het openbare debat en die niet bang zijn dat openbare debat met de kiezers aan te gaan op het moment waarop de kiezers tekenen geven die wijzen op gemurmureer. Door dit volk is vaak gemurmureerd. De mogelijkheid daartoe vormt naar mijn mening de grondslag voor goede verhoudingen in een democratie. Vervolgens moet geluisterd worden naar degenen die murmureren en naar beste wille gepoogd worden aan de door de burgers naar voren gebrachte wensen tegemoet te komen.

Voorzitter! Het was mij een eer en een groot genoegen lid te zijn van de commissie-Biesheuvel. Deze commissie was een van de meest genoeglijke commissies waarvan ik in mijn politieke leven lid mocht zijn. Naast dat er hard gewerkt werd, werd er ook hard gelachen. In die commissie hebben wij in een tweede rapport een lijst opgenomen van de doodoeners die in de loop der jaren waren opgebracht om het referendum te bestrijden. Er waren dertien doodoeners. De heer Van Dijk heeft kans gezien elf daarvan opnieuw te gebruiken, hoewel in het rapport-Biesheuvel onweerlegbaar is aangetoond dat men die niet kan gebruiken. Ik citeer ze alle 13 even, ook om volgende sprekers de moed te ontnemen deze argumenten nog eens aan te voeren en om hen dringend te verzoeken om een nieuw argument te bedenken.

Het is onvereenigbaar met het vertegenwoordigend stelsel.

Het biedt weinig vergroting van kiezersinvloed. Dat noem ik een gotspe, want degenen die er tegen zijn wensen helemaal geen vergroting van kiezersinvloed.

Het biedt de mogelijkheid van plebiscitair misbruik. Dat is alleen aanwezig als de regering over het hoofd van de Kamers heen een referendum uitschrijft.

Het is een ondoelmatig middel vergeleken bij een opinieonderzoek. De tegenstanders zullen toch niet werkelijk vinden dat wij per opinieonderzoek moeten regeren.

Het tast de positie van politieke partijen aan. Nu zijn dat zeer waardige instituten, maar zo nu en dan mogen zij best opgeschud worden. Als zou blijken dat tijdens

Jurgens

een referendum het volk anders denkt dan de partijen waarop zij hebben gestemd, zoals in Amsterdam gebeurde bij de ROA, dan kunnen die partijen er net als het opschudden van kussens bij het opmaken van het bed plezier aan beleven.

Het leidt tot het isoleren van politieke vraagstukken. Daarbij wordt overigens verondersteld dat kiezers, als zij hun stem uitbrengen op een partij eens in de vier jaar, het geheel der politieke vraagstukken en de onderlinge afweging daarvan zorgvuldig in hun overwegingen hebben betrokken.

Het is een te machtig wapen in handen van belangengroepen.

De uitslag scheidt geen duidelijkheid over wat er wel moet gebeuren.

Het heeft een vertragend effect, zoals u net weer van de heer Van Dijk heeft gehoord.

Het heeft een conserverende werking.

De minderheid beslist over een zwijgende meerderheid. Maar waarom zwijgt die meerderheid dan?

Het heeft een polariserende werking, hetgeen bij een robuust debat toch niet al te slecht hoeft te zijn.

Kortom, het is een lange reeks van doodoeners waarmee het referendum al sinds 1903 is bestreden, terwijl in vele landen van Europa het referendum een normaal onderdeel van het staatkundige bestel is geworden. Degene die ertegen is moet aangeven waarom Nederland op dit punt een uitzondering wil zijn. Degenen die ervoor zijn moeten niet voortdurend worden gedwongen om oude argumenten opnieuw te beantwoorden.

De regenten hebben het meestal voor het zeggen. Het gaat om degenen die het robuuste debat over een concreet politiek onderwerp met de kiezers niet durven aan te gaan. Dat zijn niet altijd slechte mensen, integendeel. De uitzending eergisteren over burgemeester Van Hall van Amsterdam was een voortreffelijke documentaire. Gelukkig werd erkend dat de man grote verdiensten voor de hoofdstad heeft gehad, maar men kon zien dat op zeker ogenblik een regent niet in staat was om aan te voelen dat er onder de bevolking veranderingen op til waren en er op de verkeerde wijze op reageerde. Het referendum is een van de middelen om dat op te vangen.

De heer Van Dijk heeft IJburg in Amsterdam genoemd als schrikwekkend voorbeeld. Men zou het ook kunnen zien als een prachtig voorbeeld. Degenen die in Amsterdam wonen, weten dat er tot het moment dat het referendumcomité het referendum aanvroeg nauwelijks sprake is geweest van enig openbaar debat over de vraag of IJburg, een bebouwing middenin het IJmeer vlakbij Amsterdam, er moest komen. Het referendum heeft ervoor gezorgd dat dit debat grondig en robuust in het openbaar is gevoerd en dat er voor- en tegenstanders zijn komen stemmen. Ik behoorde tot de voorstemmers. Ik ging niet stemmen omdat ik bezwaren had tegen het project, maar omdat ik het een voortreffelijk moment vond om als burger van Amsterdam mijn opvatting over dat onderwerp te kunnen uiten. Ik acht het alleszins voor de hand liggend, zoals in het wetsvoorstel staat en ook in het rapport van de commissie-Biesheuvel heeft gestaan, dat je een minimumaantal tegenstemmers moet verzamelen om een uitspraak van een vertegenwoordigend lichaam, in dit geval een besluit van de gemeenteraad, te vernietigen. Het lijkt mij niet voor de hand liggend om dat te gebruiken tegen het referendum over IJburg.

De heer **Bierman**: Ik was een van de tegenstemmers bij datzelfde IJburgreferendum. Ik heb wel allerlei doodoeners gehoord, maar ik heb niet gehoord waarom het doodoeners waren. Ik ben met name geïnteresseerd in het antwoord op de vraag waarom polarisatie zo nuttig is, zeker bij een ingewikkeld vraagstuk als woningbouw en uitleg in een natuurgebied versus het in de bestaande voorraad opvangen van een huisvestingsvraagstuk. Wat is het voordeel van polarisatie? Ik wijs bijvoorbeeld op Dordrecht, waar men een volksraadpleging heeft laten volgen op een handtekeningenactie. In het voortraject probeerde men daarbij, zoals de heer Van Dijk ook zei, tot consensus te komen. Dat is daar ook gelukt. Daar heeft men geen uitleg toegepast. In mijn ogen wordt de probleemstelling vereenvoudigd en ook verdoezeld. De gemeente heeft belang bij een bepaalde voorstelling van het probleem, waardoor de verdere discussie leidt tot een gevecht maar niet tot oplossingen.

De heer **Jurgens** (PvdA): Het bedroeft mij om de heer Bierman op dit punt aan de kant van de reactie aan te treffen. Zo kom ik hem zelden tegen.

De heer **Bierman**: Ik behoor inderdaad bij degenen die op een reactie uit zijn, omdat de reactie om de reactie mij absoluut niet zint. Als wij tot consensus kunnen komen voordat een enorm circus begint, is mij dat heel wel.

De heer **Jurgens** (PvdA): Mij ook. Het is natuurlijk veel beter dat besluiten na inspraak en dergelijke in een goede consensus met de bevolking tot stand komen. Maar als besluiten een zodanig grote weerstand opleveren dat de verschillende drempels voor een referendum worden overstegen en als die besluiten vervolgens in de volksstemming worden verworpen, is dat overleg vooraf blijkbaar onvoldoende geschied. Dat zien wij bijvoorbeeld bij de onderwerpen stadsprovincie Amsterdam en stadsprovincie Rotterdam. In dat eerste geval bleek het gemeentebestuur zo weinig overleg met de achterban te hebben gepleegd, dat niet minder dan 92% van de mensen tegenstemde. Dat is toch een signaal waarop wij moeten letten. Wat de polarisatie betreft, verwijs ik de heer Bierman naar het rapport-Biesheuvel. Daarin staat dat polarisatie in de politiek op zichzelf niet negatief behoeft te zijn, omdat zij kan leiden tot een debat dat de moeite waard is. Polarisation omwille van de polarisation is altijd fout, maar polarisation voor het verkrijgen van helderheid in standpunten is niet per se verwerpelijk.

Ik kom dan op het voorliggende wetsvoorstel. Hierover is schriftelijk al uitvoerig van gedachten gewisseld. Ik wil dat niet herhalen, behalve op een punt waarop de minister en mijn fractie nog steeds van mening verschillen. Dat betreft de wijze waarop de regering ten opzichte van het voorstel van de commissie-Biesheuvel de drempel voor het houden van een referendum heeft verhoogd van 300.000 naar 600.000 handtekeningen. Dat beargumenteert de regering tot vijf keer toe – in de memorie van toelichting, in de antwoorden aan de Tweede Kamer en in de antwoorden aan de Eerste Kamer – door te verwijzen naar de ontwikkeling in de communicatie- en

Jurgens

marketingtechnieken. Deze zou met zich brengen dat wij een veel hoger aantal handtekeningen nodig hebben, omdat anders sprake zou kunnen zijn van een al te frivol gebruik van het instrument referendum.

Tot twee keer toe heeft mijn fractie de minister in de stukken gevraagd om empirisch materiaal over de sprongsgewijze ontwikkeling in de communicatie- en marketingtechnieken die sinds 1984 blijikbaar heeft plaatsgevonden. In 14 jaar zou een dermate grote ontwikkeling op dat vlak hebben plaatsgevonden, dat er aanleiding is om het getal van 300.000, waarover de commissie-Biesheuvel eensgezind was, te verdubbelen. In twee instanties heeft mijn fractie geen enkel antwoord op die vraag gekregen. Dat verbaast mij enigszins. In dit hoge college zijn wij gewend met kluitjes in het riet te worden gestuurd; dan is het onze taak om daar weer op terug te komen. Maar ik ben het niet gewend om tot twee keer toe eenvoudig geen antwoord te krijgen op een zeer pertinente vraag. Ik vraag de minister of hij mij vandaag de empirische onderbouwing zou willen verschaffen voor de bewering van de regering dat marketing- en communicatie-technieken, zoals die zich sinds 1984 hebben ontwikkeld, zó exponentieel zijn dat er aanleiding is om het drempelaantal te verhogen van 300.000 naar 600.000. Verder vraag ik hem, ook het verband te willen aangeven – ook al kan hij misschien, wat mij overigens sterk lijkt, empirisch aangeven dat die exponentiële ontwikkeling heeft plaatsgevonden – tussen die ontwikkeling en het vragen van 600.000, in plaats van 300.000 handtekeningen. Ik verwijs hierbij naar de discussie die ik zojuist had met de heer Bierman over de IJburgkwesitie en de opmerking die de heer Van Dijk daarover maakte, namelijk dat 30% van de kiesgerechtigden tegen moet blijken te zijn om tot verwerping over te gaan. Dit punt is een grote belemmering voor elk referendum, want het is een stevige drempel op het eind van de besluitvorming. Tegen de heer Van Dijk zeg ik dat de kiezers heus wel zullen wennen aan de gedachte dat je weliswaar in de stemming kunt winnen, maar dat het aantal uitgebrachte stemmen te gering is om dat winnen geldig te doen zijn. Dat is een kwestie van het ontwikke-

len van een traditie met referenda. De Zwitsers en de Californiërs weten al dat dit soort regels gelden; zij zeuren daar niet over. Maar als je dat als laatste en belangrijkste drempel al hebt bij de uitslag, waarom dan ook al in de eerste fase bij het verzoek tot het houden van een referendum zo'n hoog referendum inbouwen? Dat is dubbelop. Namens mijn fractie wil ik zeggen dat wij het zeer betreuren dat dit in het voorstel is ingeslopen.

Voorzitter! Ik zou kunnen spreken over verschillende wetstechnische elementen van dit voorstel. Ik vraag mij echter af of dat op dit moment nuttig is, omdat zij met name in de laatste fase van de behandeling in de Tweede Kamer aandacht hebben gekregen. Ik merk uit de schriftelijke behandeling in deze Kamer op, dat de fracties zich meer op het principe, en minder op de wetstechnische uitvoering hebben gestort. Ik vind dat ook niet zo erg, omdat het de bedoeling is dat wij eerst uitvoeringswetgeving krijgen, voordat het voorstel überhaupt, als het na de verkiezingen in tweede ronde is aanvaard, ingevoerd kan worden. Het kan best zijn dat wij bij die uitvoeringswetgeving stuiten op een aantal problemen die nu nog niet boven tafel zijn gekomen. In dat verband zal de regering ongetwijfeld als dat nodig is bij ons terug willen komen. Dit wetsvoorstel, dat uitzonderlijk is in de serie die wij aan grondwetherzieningsvoorstellen hebben gekregen, is een poging – wat dat betreft geef ik de heer Van Dijk volkomen gelijk – om een inbreuk te maken op het bekende bestaande systeem van de Grondwet, waarbij alleen regering en Staten-Generaal bevoegd zijn om grondwetten en wetten te maken en te breken. Ik had het liefst daaraan ook het recht van het volksinitiatief willen toevoegen. Hierbij denk ik aan de positieve kant, dus het recht van het volk om een onderwerp op de agenda van de Tweede Kamer te zetten. Dat is helaas geen onderdeel van dit voorstel. Omdat dat een herhaling van zetten zou worden, zal ik daar niet op terugkomen. Maar op zichzelf is dit een wezenlijk inhoudelijk-politieke vraag: willen wij, ongeacht de wijze van uitwerking tot in details, aan de Nederlandse kiezers meer invloed geven op de beleidsvorming, zoals de opdracht van de commissie-Biesheuvel was? Toen ging het aan

de ene kant over de aanwijzing van de gekozen minister-president of een kabinetsformateur, om langs die weg de kiezers invloed te geven op de beleidsmakers, en aan de andere kant over het referendum, om de kiezers de gelegenheid te geven, invloed te hebben op concrete onderwerpen. Ik denk dat wij hier te maken hebben met een wezenlijke stap, en dat de beslissing inderdaad straks in deze Kamer moet vallen of wij bereid zijn die verdere stap te nemen en aan de kiezers ruimte te geven om invloed te hebben op de beleidsvorming van de regering en de Staten-Generaal, anders dan het eens in de vier jaar uitbrengen van de stem. In de reeks voorstellen tot grondwetherziening die deze minister ons heeft voorgelegd is er maar één dat ook het resultaat was van de commissie-Biesheuvel, namelijk de deconstitutionalisering van de benoeming van burgemeester en commissaris der koningin. Tot mijn spijt is dat voorstel in de Tweede Kamer blijven hangen. Van de negen voorstellen die deze minister ons heeft voorgelegd – het kunnen er ook tien zijn geweest, gelet op het schrappen van een aantal additionele artikelen – blijft eigenlijk alleen dit voorstel over. Vandaar dat ik het kan billijken dat wij vandaag niet uitvoering en technisch over de wettelijke elementen van het voorstel spreken, maar dat wij ons vooral concentreren op de vraag: willen wij de kiezers, als erop aankomt, een wezenlijke stem in het kapittel geven, of willen wij als regenten verder leven?

□

De heer **Holdijk** (SGP): Voorzitter! Ik spreek ook namens de fracties van GPV en RPF.

Het is de regering uit de bijdrage aan het voorlopig verslag van deze Kamer ongetwijfeld gebleken dat de fracties van SGP, RPF en GPV, net zoals de verwante fracties in de Tweede Kamer, geen enthousiasme kunnen opbrengen voor het voorliggende voorstel dat zou moeten leiden tot een wijziging van de Grondwet, strekkende tot de opneming van bepalingen inzake het correctief referendum. De verwijzing naar het standpunt, ingenomen door onze fracties aan de overzijde, vormt voor ons echter geen belemmering om gevolg te geven aan de uitnodiging van de regering om het

Holdijk

wetsvoorstel op inhoudelijke gronden te beoordelen.

Al vele tientallen jaren – de heer Jurgens noemde terecht het jaartal 1903 – is er over de invoering van bepaalde vormen van referendum en volksinitiatief gesproken en zelfs hartstochtelijk gedebatteerd, maar nog nooit bracht enig idee op dit terrein het tot het stadium van een wetsvoorstel strekkende tot grondwetswijziging. Ik zal alle pro's en contra's niet opnieuw de revue laten passeren. Onomstreden lijkt ons de stelling dat de invoering van een correctief referendum een meer dan marginale wijziging van ons constitutionele bestel betekent, althans wanneer men dat bestel principieel beschouwt. Ik ga er, terecht zou ik menen, van uit dat de regering deze karakterisering van het voorstel deelt. Dat leid ik af uit de memorie van antwoord aan deze Kamer, waarin de regering, naar aanleiding van opmerkingen onzerzijds in het voorlopig verslag, mededeelt dat vanwege het feit dat de invoering van het correctief referendum een wijziging van ons constitutionele bestel betekent, die invoering niet plaatsvindt zonder een herziening van de Grondwet. Aan de introductie van een referendum zonder grondwetsherziening valt mijns inziens ook niet serieus te denken.

Bij de beoordeling van de wenselijkheid van een vorm van referendum speelt een aantal staatkundige en staatsrechtelijke afwegingen en inschattingen een rol, dat overigens niet los van elkaar staat. Als het om de staatkundige afweging gaat, dan weegt voor onze fracties het bezwaar dat referenda tegemoetkomen aan zogenoemde one-issuebenaderingen van politieke vraagstukken het zwaarst. Ik heb begrepen dat de heer Jurgens dat onder de categorie "dooddoeners" rangschikt, met de formulering dat er sprake zou zijn van het isoleren van politieke vraagstukken. Ik weet niet hoe dat indertijd heeft gelegen, toen die formulering werd gehanteerd, maar ik gebruik de hedendaagse formulering van de one-issuebenadering. Die lijkt mij een bezwaar voor het ruim toegang geven aan het referendum. Naar onze wijze van zien, draagt die benadering ook bij aan de uitholling van de vertegenwoordigende functie van gekozen organen. De regering blijft volhouden dat in de in het

wetsvoorstel gekozen opzet van het correctief referendum het primaat van het vertegenwoordigende stelsel wordt gehandhaafd en dat het instrument niet meer dan een bescheiden aanvulling op het vertegenwoordigende stelsel is. Voorzitter! Dat standpunt kunnen wij niet tot het onze maken. Men kan, gegeven deze opzet van het referendum, misschien volhouden dat de uitholling van de vertegenwoordigende functie nog betrekkelijk gering is, maar dat het in plaats van een uitholling een aanvulling is, vermogen wij niet in te zien.

Nog steeds sprekend over de staatkundige afweging, wil ik niet verhelen dat er voor onze fracties ook wel aantrekkelijke kanten aan het bestaan van een wetgevingsreferendum te ontdekken zijn. Ik denk nu aan artikel 89b waarin wordt bepaald dat voorstellen tot goedkeuring van verdragen die alleen voor Nederland gelden, referendabel zijn. Volgens deze bepaling zouden de voorstellen van rijkswet tot goedkeuring van het Verdrag van Maastricht en het Verdrag van Amsterdam referendabel zijn geweest. Onze stille voorkeur voor dergelijke referenda met het oog op onze nationale soevereiniteit kan ons echter er niet toe brengen om dit referendum in den brede te omarmen.

Onze bedenkingen tegen de aantasting van het representatieve stelsel, waarover ik in algemene zin eerder sprak, worden versterkt doordat ook volksvertegenwoordigers een verloren strijd in het parlement daarbuiten kunnen voortzetten door deelname aan een referendumcampagne of zelfs door het initiatief tot zo'n campagne te nemen. Als het referendum er komt, willen wij deze volksvertegenwoordigers het formele recht tot deelname niet ontzeggen, maar voor buitenparlementaire oppositie tegen aangenomen wetsvoorstellen is een referendum niet nodig.

Voorzitter! Thans stap ik over naar enkele van onze meer staatsrechtelijk getinte bedenkingen. Ten eerste is het waar dat het grondwetsvoorstel een aantal beperkingen van het correctief referendum kent. In artikel 89b wordt een aantal categorieën wetsvoorstellen uitgezonderd; daarover is volgens de grondwetsbepaling een referendum mogelijk. Het is de gewone wetgever die in concreto moet gaan bepalen in welke gevallen wel een referendum

mogelijk is. Daarmee is de bepaling van de reikwijdte van het referendum in zeer belangrijke mate aan de gewone wetgever overgelaten. Deze constructie roept de vraag op hoe lang volgehouden kan worden dat het referendum een bescheiden plaats inneemt. Het is ook mogelijk dat de heer Van Dijk gelijk krijgt met zijn veronderstelling dat deze constructie in de praktijk op een fiasco zal uitlopen.

In verband met de uitzonderingen werd door ons in het voorlopig verslag de implementatie van Europese richtlijnen door middel van wetgeving aan de orde gesteld. In reactie daarop deelt de regering in de memorie van antwoord mee dat zulke wetten niet referendabel zijn omdat het daarbij vrijwel uitsluitend gaat om de uitvoering van internationale verplichtingen. Die redengeving is juist, maar gaat deze niet wat al te gemakkelijk voorbij aan het feit dat althans een aantal richtlijnen ruimte laten voor varianten qua wettelijke implementatie? Anders dan regering en parlement in eerste instantie denken, kan wellicht toch implementatie nodig zijn. Is deze uitzondering wel in alle gevallen te verdedigen?

Een tweede bedenking onzerzijds raakt de spoedprocedure van artikel 89e. Bij spoedeisende referendabele wetsvoorstellen kan zich het verschijnsel voordoen dat een wet rechtskracht verkrijgt en zelfs wordt uitgevoerd voordat vaststaat dat het wetgevingsproces is voltooid, zodat rekening gehouden moet worden met de mogelijkheid dat een dergelijke wet met terugwerkende kracht moet worden ingetrokken. Is dat niet een staatsrechtelijk novum? Ik hoop daarop een ander antwoord te krijgen dan dat een dergelijk novum mogelijk is, als dit wetsvoorstel wordt aanvaard.

Voorzitter! Als derde en laatste bezwaar haal ik opnieuw een vraag onzerzijds uit het voorlopig verslag naar voren betreffende de vrijheid van de constitutionele Koning tot bekrachtiging na een referendum. Op die vraag is als zodanig niet ingegaan in de memorie van antwoord. We duiden toen met onze vraag op de bekrachtigingsplicht na een "mislukt" referendum. Wij zijn van mening dat de regering na zo'n mislukt referendum vrijelijk moet kunnen beslissen omtrent bekrachtiging. Er moet geen sprake zijn van een plicht daartoe. Daarom zou naar onze opvatting artikel 89d,

Holdijk

tweede lid, geschrapt dienen te worden.

Voorzitter! Andere bezwaren, die in de schriftelijke voorbereiding al uitgebreid in discussie zijn geweest, zal ik thans niet noemen. De minister weet dat wij, als niet-coalitiefracties, desondanks meestentijds geneigd zijn een coöperatieve houding ten opzichte van de regering in te nemen, maar soms liggen er helaas moeilijk te nemen barrières.

□

Mevrouw **Schoondergang-Horikx** (GroenLinks): Beter een half ei dan een lege dop.

Voorzitter! Dit gezegde past wat ons betreft goed bij het voorliggende voorstel. GroenLinks streeft ernaar de directe invloed van burgers op de politieke besluitvorming te vergroten. Een correctief referendum is daarvoor een geschikt middel. Mijn fractie vindt het geen uitholling van de parlementaire democratie, maar beschouwt het als een verrijking van dit systeem. De mogelijkheid van een correctief referendum komt bovenop het representatieve stelsel, al is dit voorstel maar een bescheiden aanvulling. Dus: vóór een correctief referendum.

Wij hebben echter een aantal bezwaren tegen dit wetsvoorstel. Naar onze smaak zijn de mogelijkheden om een correctief referendum ook daadwerkelijk te gebruiken wel erg klein geworden. Drie hoge drempels zijn ingebouwd.

Voor het landelijk niveau 40.000 inleidende verzoeken en 600.000 steunverklaringen. Om een wet verworpen te krijgen, moet een meerderheid van 30% van het aantal kiesgerechtigden tegen zijn. Dit percentage is ook vastgelegd voor het lokale en provinciale niveau. Mijn fractie heeft tegen deze laatste drempel geen bezwaar. Er mag best een behoorlijke opkomst voor een correctief referendum worden geëist, als men het niet eens is met een door de parlementaire democratie genomen besluit.

Anders ligt dat met de twee andere drempels: 40.000 inleidende verzoeken en 600.000 steunverklaringen. Wij vinden die drempels te hoog. De argumentatie die het kabinet gebruikt voor de forse verhoging van de oorspronkelijk geadviseerde drempels, overtuigt niet. Er wordt verwezen naar nieuwe communicatiestrategieën, marketing-

technieken, gericht adverteren, commerciële en lokale omroepen, aansluitingen op Internet en de rol van belangengroepen. Alleen de verwijzing naar de rol van belangengroepen snijdt hout. Als het kabinet de stelling had betrokken dat de drempels zo hoog zijn gelegd om een lichtvaardig gebruik of zelfs misbruik te voorkomen, dan kun je daarover van mening verschillen, maar dan was het kabinet in ieder geval duidelijk geweest. Nu worden oneigenlijke argumenten van stal gehaald.

Een volgend bezwaar is dat veel wordt geregeld in uitvoeringswetten. Ik kan nog meegaan met de argumentatie dat in de Grondwet niet meer moet worden geregeld dan strikt noodzakelijk is, omdat nu eenmaal voor wijzigingen van de Grondwet een zware procedure geldt. Maar dat betekent dan wel dat hetgeen in de Grondwet wordt geregeld eenduidig moet zijn en niet voor velerlei interpretatie vatbaar.

Voor verschillende uitleg vatbaar is het woord "ten minste" in artikel 89a, lid 1, en in artikel 89d wat de landelijke overheid betreft en in artikel 128a, lid 2, voor de provinciale en lokale overheden. Hier kan namelijk worden gelezen dat de overheid de drempel ook hoger kan leggen. Wil de minister bevestigen dat de wet niet op die manier uitgelegd kan worden, zodat dit in de Handelingen wordt vastgelegd? Waarom is eigenlijk het woord "ten minste" niet geschrapt? Een formulering zoals 40.000 of 600.000, of meer, of 30%, of meer, is wel eenduidig.

Ik kom bij de uitvoeringswetten. Op nationaal niveau zijn de drempels vastgelegd. Voor dat niveau ligt in artikel 89b ook vast welke wetten en internationale verdragen niet referendabel zijn. Elke andere wet is dus kennelijk wel referendabel. Maar op provinciaal en lokaal niveau is alleen de derde drempel geregeld. Het parlement moet bij wet de hoogte van de eerste twee drempels – verzoek tot correctief referendum – regelen. Welke besluiten, houdende algemeen verbindende voorschriften, niet referendabel zijn en welke andere besluiten wel, moet – volgens artikel 128a, lid 1 – ook door het parlement worden geregeld. Maar de wetgever krijgt over de hoogte van de drempels geen enkele aanwijzing. Er wordt niet verwezen naar en er is geen paralleliteit met het instrument

op nationaal niveau. De wetgever is kennelijk geheel vrij om de toelatingsdrempels relatief hoger of lager te stellen dan die zijn vastgesteld voor het landelijk niveau.

Ik citeer de memorie van antwoord naar aanleiding van een vraag van GroenLinks hierover: "ligt het in de rede dat de wetgever bij de bepaling van de grenzen voor de referendabiliteit van de besluiten van de lokale en provinciale regelgever aansluiting zoekt bij de grenzen die de Grondwet trekt bij het referendum over wetsvoorstellen, inclusief het aantal kiesgerechtigden dat een inleidend verzoek kan indienen".

Dit antwoord bevredigt mijn fractie echter niet. "In de rede liggen dat" lijkt ons bij wetgeving een te vaag begrip. Wij willen van de minister een bevestiging dat de drempels in ieder geval niet hoger mogen worden vastgesteld dan voor het landelijk niveau; relatief natuurlijk.

Wat delegatie door de wetgever betreft, kan volgens pagina 8 van de nadere memorie van antwoord de wetgever op grond van artikel 128a nadere regelgeving overlaten aan provinciale staten of de gemeenteraad. Zijn die overheden vrij om zelf te bepalen hoe hoog de drempels worden en welke besluiten referendabel zijn? Dat lijkt ons in strijd met de memorie van antwoord – blz. 15 – "dat het van wezenlijk belang is dat de regelgever wiens besluiten referendabel zijn niet zelf de grenzen van de referendabiliteit van zijn besluiten bepaalt. Deze grenzen moeten worden getrokken door een ander, hoger orgaan." Ik vraag de minister om duidelijkheid over de mogelijkheden van delegatie.

Mijn fractie was benieuwd wanneer voor het eerst van het instrument gebruik zou kunnen worden gemaakt. Het antwoord op die vraag staat op blz. 15 van de memorie van antwoord: "Een referendum kan op zijn vroegst worden gehouden als de grondwetsherziening in tweede lezing is afgerond en de uitvoeringswetgeving in werking is getreden. Dit moment ligt op zijn vroegst na de verkiezingen voor de Tweede Kamer op 6 mei 1998."

Voorzitter! Het is van tweeën een: óf het is een nietszeggend antwoord in de trant van op elk moment na vandaag, óf men heeft de tweede lezing door de Eerste Kamer over het hoofd gezien. De minister mag kiezen.

Schoondergang-Horikx

Ik heb nog een vraag aan de minister. Als dit gehele wetgevingsproces positief is afgerond, is het dan zo dat in ieder wetsvoorstel of een besluit op provinciaal en lokaal niveau een artikel wordt opgenomen waarin staat of de wet of het besluit referendabel is – of misschien zelfs een deel van het besluit of de wet – en, zo ja, wordt dan ook de termijn vermeld, waarbinnen een referendum moet zijn aangevraagd? Daar heb ik ook een concreet voorbeeld van. Gesteld dat er een wetsvoorstel komt om de benzineprijs te verhogen. Is dat dan referendabel of niet?

Tot slot, de vraagstelling. Gebleken is dat de vraagstelling bij een referendum uitermate belangrijk is. Nu is het bij een correctief referendum tamelijk eenvoudig om voor of tegen te zijn, omdat het om een concrete wet of een concreet besluit gaat. Waar wel lering uit getrokken kan worden, gezien de ervaringen met het houden van referenda, is dat de samenhang in het beleid goed duidelijk gemaakt wordt. Ik denk dat dit een zaak van goede voorlichting is en daar moet dus aandacht aan worden besteed.

□

De heer **Hessing** (D66): Voorzitter! De heer Glastra van Loon zou vandaag hier voor D66 het woord voeren, maar hij is helaas geveld door een stevige griep. Het spijt hem dan ook bijzonder dat hij uitgerekend over dit onderwerp niet in staat is om het woord te voeren, maar het zat er wat hem betreft echt niet in.

Sedert het congres van mijn partij afgelopen weekeinde zijn er drie grote partijen – PvdA, VVD en D66 – die in hun verkiezingsprogramma het correctief wetgevingsreferendum hebben omarmd. Dat gegeven, voorzitter, biedt op z'n minst hoop voor de behandeling van het onderhavige wetsvoorstel in deze Kamer.

Over het referendum is al veel gezegd en vele pogingen zijn gedaan, de heer Jurgens refereerde daaraan, om dit instituut in het Nederlandse staatsbestel te introduceren. Ik sluit mij dan ook graag aan bij de opmerking van mijn partijgenoot aan de overzijde, mevrouw Scheltema, die de activiteiten op dit vlak heeft vergeleken met de arbeid van Sisyfus. Met kracht werd herhaalde-

lijk een op zichzelf fraaie steen tegen de berg opgerold om toch weer terug te vallen. Ik hoop echter dat de vergelijking met de processie van Echternach opgaat: twee stappen vooruit en één achteruit. Het gaat dan wel langzaam, maar het resultaat is uiteindelijk toch positief.

De beste verdediging van het instituut referendum – ik volg daarbij eigenlijk de lijn van de heer Jurgens – kan naar het oordeel van mijn fractie het best gestalte worden gegeven door enkele bezwaren tegen het referendum nog eens kritisch tegen het licht te houden. Ik noem er enkele, niet alle dertien die de heer Jurgens heeft genoemd.

Een van de belangrijkste bezwaren die tegen het correctief wetgevingsreferendum zijn ingebracht, luidt dat het een vorm is van directe democratie en dat het daarom in strijd is met ons stelsel van vertegenwoordigende democratie. Het bezwaar, zo geformuleerd, klinkt overtuigend. Maar bij nader inzien vraag je je af of het bezwaar niet voornamelijk is gebaseerd op een nogal abstracte voorstelling van vertegenwoordigende democratie, zoals die te vinden is in tekstboeken en of hierbij niet het feitelijk functioneren van ons parlementair stelsel buiten beschouwing is gelaten. Dat de abstracte formuleringen indirecte en directe democratie een tegenspraak opleveren, dwingt niet tot de conclusie die sommigen hieruit trekken, namelijk dat zij in de praktijk met elkaar in strijd zijn. Het is daarom de moeite waard om te onderzoeken of een bepaalde vorm van directe democratie, zoals het correctief wetgevingsreferendum, aanvullend kan werken op een bepaalde vorm van vertegenwoordigende democratie, zoals ons stelsel met evenredige vertegenwoordiging.

Die mogelijkheid zal mede afhangen van de manier waarop het een en ander wettelijk vorm wordt gegeven. Het zal bovendien, en zeker niet in de laatste plaats, afhangen van het feitelijk functioneren van de vertegenwoordigende democratie, zoals dat vooral wordt bepaald door de maatschappelijke verhoudingen en processen waarin het functioneert. Ik veroorloof mij, dit in een summier historisch perspectief te plaatsen.

In de periode van 1848 tot 1917 functioneerde de Tweede Kamer op basis van districtsvertegenwoordiging. Dit stelsel bleek echter steeds

minder in staat om de tussen de niet-geografisch, maar maatschappelijke ideologisch van elkaar afgebakende bevolkingsgroepen heersende spanningen en belangen-tegenstellingen op te vangen en in goede banen te leiden. In die situatie was de omvorming van het kiesstelsel tot een stelsel van evenredige vertegenwoordiging een goede greep te noemen. Dat stelsel kon immers met een grote flexibiliteit en precisie op hun relatieve omvang afgestemde vertegenwoordigingen van de genoemde bevolkingsgroepen opleveren. Zo werd de Tweede Kamer een kwantitatieve afspiegeling in het klein van bestaande door middel van kieslijsten van kandidaten aan de Kamerverkiezingen deelnemende groepen. Deze onderbouw, dit maatschappelijk fundament van onze representatieve democratie is na de Tweede wereldoorlog onder invloed van een aantal vrijwel tegelijk op gang komende processen, zoals ontkerkelijking, groeiende sociale en geografische mobiliteit, verstedelijking, de opkomst van de media en het stijgende gemiddelde opleidingsniveau – om maar enkele van de belangrijkste factoren te noemen – in verval geraakt. Het werd zo steeds meer de vraag wie en wat de politieke partijen eigenlijk nog vertegenwoordigden. Louter formeel gezien waren dat uiteraard nog steeds de kiezers, maar de kiezers waren minder en minder leden van de sociale groep. Naarmate deze ontwikkeling vorderde, veranderde de rol van de politieke partijen in de representatie van burgers in de politieke besluitvorming. Gezamenlijk werden de partijen minder en minder een uitdrukking van heersende maatschappelijke en politieke verhoudingen en ieder afzonderlijk werden zij organisaties die kiezers moesten zien te werven om zo de onderlinge kwantitatieve verhoudingen te bepalen.

Een volksvertegenwoordiger is nu niet meer zozeer iemand die door en vanuit een bestaande achterban op grond van daarin geldende normen en gebruiken naar voren is geschoven om de opvattingen en belangen van de achterban te vertegenwoordigen, maar iemand die door zijn openbaar optreden aandacht op zich moet zien te vestigen om zowel de aanhang van zijn of haar partij of zijn of haar positie in het politieke krachtenveld te markeren.

Hessing

Indirecte effecten van deze ontwikkeling zijn afnemende verschillen tussen standpunten van politieke partijen in het centrum van het veld. De uitkomst van dit alles is dat een kiesstelsel dat de strekking heeft de onder kiezers levende politieke verschillen van mening en opvattingen zo zuiver mogelijk in het parlement tot hun recht te laten komen, in het kader van de huidige maatschappelijke verhoudingen juist een vervlaking en vervaging van die verschillen bewerkstelligt. De enigen die min of meer aan dit effect ontkomen zijn de kleine partijen ter linker- en rechterzijde van het politieke spectrum, voor wie het uitdragen van meningen belangrijker is dan het verwerven van politieke macht die nodig is om de meningen te realiseren.

Al met al moet worden vastgesteld dat ons stelsel van evenredige vertegenwoordiging is verkeerd in iets anders dan het pretendeert te zijn. Het levert niet zuiver meer een afspiegeling op van onder kiezers heersende groepsovertuigingen en evenmin levert het parlementaire debatten op die uitdrukking geven aan de zorgen die burgers beroeren en van elkaar scheiden. In plaats van een stelsel van vertegenwoordiging van groepen mensen is het een stelsel geworden van wedijver tussen politieke partijen om de gunst van de kiezers. Deze beschouwing van het vertegenwoordigend stelsel geeft op z'n minst aanleiding om genuanceerd te denken over de stelling dat het referendum als zodanig een aantasting daarvan betekent. Los daarvan moet toch gezegd worden dat de wijze waarop het correctief referendum vorm heeft gekregen – ik doel met name op de ingebouwde drempels – ertoe zal bijdragen dat het referendum in de praktijk toch niet meer dan een bescheiden bijdrage aan het besluitvormingsproces zal kunnen leveren. In die zin kan het referendum met de beste wil van de wereld toch niet de bijl aan de wortel van het vertegenwoordigend stelsel genoemd worden. Ik kom op dat punt later nog terug.

Een ander bezwaar dat wel tegen het referendum ingebracht wordt is dat bij een referendum slechts de voorkeuren van de bevolking geteld worden maar niet gewogen. Het referendum houdt geen rekening met de intensiteit van voorkeuren en afkeuren van de burgers, in

tegenstelling tot het representatieve stelsel. Het is nog maar de vraag of dit klopt, Immers, ook de parlementaire besluitvorming werkt met meerderheidsbeslissingen hetgeen Dahl ertoe gebracht heeft te stellen dat in een democratie "most preferred" vertaald wordt met "preferred by the most". Het staat geenszins vast, dat de intensiteit van de voor- en afkeuren van bepaalde stromingen via de besluitvorming in het parlement kan worden verdisconteerd. Vaak is het zo, dat de moeizaam bereikte compromissen die uit het parlementaire besluitvormingsproces rollen zowel door voor- als tegenstanders worden afgewezen. Wie zich nog bijvoorbeeld de gang van zaken rond de abortuswetgeving voor de geest kan halen die met uiterst minieme meerderheid is aanvaard, weet dat zowel de Rooie vrouwen als de groep rond pater Koopmans zich fel hebben verzet tegen het uiteindelijk resultaat. Niet ontkend kan worden, dat het vraagstuk van de intensiteit van meningen in een democratie een stekelig probleem vormt. Het gaat echter te ver om te beweren dat dit probleem niet kleeft aan de parlementaire besluitvormingsprocedure.

Dan het argument dat in een op zichzelf samenhangend regeringsbeleid incidenteel gaten worden geschoten, waardoor de onbestuurbaarheid van het land al snel om de hoek komt kijken, om in de grote woorden te blijven van mr. Geertsema. Zijn visie is in de schriftelijke voorbereiding door de VVD uitgebreid naar voren gebracht. Op deze stelling is een principiële en meer praktisch antwoord denkbaar.

De meer principiële benadering wijst op het gegeven, dat het hier een correctief referendum betreft en dat de verwerping van een wetsvoorstel door de bevolking in de kern niet veel zal afwijken van de verwerping van een wetsvoorstel door het parlement. Zeker in een tweekamerstelsel als het onze waarbij de coalitiepartijen in deze Kamer niet formeel maar uiteraard wel moreel zijn gebonden aan het regeerakkoord, bestaat altijd het risico dat een voor het regeringsbeleid belangrijk wetsontwerp zal sneven. Daarvan zijn vele voorbeelden te noemen. De gang van zaken rond de stadsprovincie Rotterdam vormt een voorbeeld waarin deze Kamer op het terrein van de inrichting van het

binnenlands bestuur – en dat is toch een majeur onderwerp – aan de rem heeft getrokken. Wie van enige afstand dit dossier bekijkt, kan haast niet anders dan tot de conclusie komen dat de reorganisatie van het binnenlands bestuur stevige averij heeft opgelopen en dat weinigen nog weten welke kant het uit moet. Ik heb al veel kritiek gehoord op de visie van de Eerste Kamer op dit punt, maar toch niet het argument dat de Eerste Kamer daarmee de samenhang in het regeringsbeleid heeft ondergraven.

De verstoring van de samenhang in het regeringsbeleid. Dat zijn wel erg grote woorden en die zullen toch niet vaak bij de verwerping van een wetsvoorstel in volle omvang aan de orde zijn, of dat nu een verwerping door het parlement betreft of een verwerping door de burgers bij een referendum.

Ik moet overigens nog zien dat bijvoorbeeld de oppositie, die op zichzelf op inhoudelijke gronden een wetsvoorstel niet zou willen steunen, dat toch maar doet omdat de "eenheid van het regeringsbeleid" in het geding zou zijn. En op welke gronden zou de bevolking zich niet mogen aansluiten bij opvattingen van de oppositie over een wetsvoorstel? Wie zou de burgers daarvan willen afhouden? En voorzover al de mogelijke verwerping van een wetsvoorstel door de burgers repercussies heeft voor de samenhang van het regeringsbeleid, dan zal dat punt toch breeduit in discussie gebracht worden. Dat zal, als het goed is, toch het kernpunt in het publieke debat vormen.

Voorshands valt niet in te zien, dat in een volwassen democratie als de onze burgers niet vatbaar zijn voor redelijke argumenten. En dan neem ik dus nadrukkelijk afstand van opvattingen als die van de heer Van der Heijden, Tweede-Kamerlid van het CDA, die in het blad Bestuursforum eens het volgende heeft laten aantekenen: "Het referendum is het failliet van een dynamische en slagvaardige besluitvorming. Het referendum nodigt uit om vooral niet te veel ingrepen te doen, niet te ver vooruit te denken, want de verzamelde Nederlandse burgers kunnen telkens weer uitgenodigd worden om de boel af te blazen." Voorzitter! Uit deze woorden spreekt een zodanig dédain ten opzichte van de burgers, dat ik dat niet kan inpassen in mijn denkwereld. Met een dergelijke

Hessing

instelling wordt het nooit wat in dit land.

En dan de praktische benadering van de opvatting dat het referendum knaagt aan de fundamenten van het regeringsbeleid. En dat is de wijze waarop het correctief wetgevings-referendum vorm is gegeven. De procedure is gefaseerd ingekleed en van zodanig hoge drempels voorzien, dat in alle redelijkheid niet goed valt in te zien dat met het referendum een stormloop kan worden ondernomen op het regeringskasteel, laat staan op de samenhang daarin. Wie een optimistische inborst heeft, kan hooguit tot de conclusie komen dat mogelijk enkele speldenprijkes uitgereikt zullen worden. Wie somberder in zijn vel steekt, kan zonder zich te forceren tot de conclusie komen dat een oprechte poging is gedaan met dit voorstel om de betrokkenheid van de burgers niet te belonen maar juist op de proef te stellen. Met de voorliggende drempels zou de animo om een referendum te houden snel kunnen verzanden. Kan de minister nog eens aangeven dat de gekozen drempels toch een zeker optimisme rechtvaardigen dat het instituut tot een redelijke ontwikkeling kan komen? Mijn fractie is daarover niet enthousiast, maar zou wat betreft dit punt het voordeel van de twijfel willen gunnen.

Ook wordt wel gezegd dat burgers niet goed in staat zijn om over een separaat onderwerp een gefundeerd oordeel te vellen. Zij ontberen daartoe de juiste informatie en kunnen die vervolgens maar moeilijk in een breder kader plaatsen. Natuurlijk zal bij een referendum aandacht moeten worden besteed aan informatie over het wetsontwerp in kwestie, voorzover het wetsontwerp via de media tijdens de parlementaire behandeling onvoldoende aandacht heeft gekregen. Maar de vraag rijst wel of een dergelijk probleem niet veel meer geldt bij algemene verkiezingen eens in de vier jaar. Op die momenten worden burgers uitgenodigd een oordeel te vellen, niet over één onderwerp maar over een conglomeraat aan voornemens die te zamen, in onderlinge samenhang bezien, een evenwichtig regeringsbeleid moeten gaan vormen. En dan laat ik nog buiten beschouwing dat er veel partijen meedingen naar de gunsten van de kiezers met even zoveel eigen toekomstbeelden. Van burgers wordt

kortom bij algemene verkiezingen verwacht dat zij in staat zijn, tot een afgewogen oordeel te komen in het stemhokje. Dat is nogal wat. En natuurlijk gaat de oordeelsvorming van de burgers in de praktijk veel fragmentarischer dan de theorie aanreikt. Maar tegen deze gang van zaken bij algemene verkiezingen bestaan toch geen substantiële bezwaren. In ieder geval kan wel gezegd worden dat burgers die in staat zijn bij algemene verkiezingen tot een verantwoord oordeel te komen, zeker in staat zijn bij een referendum tot een weloverwogen besluit te komen. Anders gezegd, wie het meerdere kan en mag, is ook in staat tot het mindere.

Voorzitter! Met dit wetsvoorstel worden de hoofdlijnen van het instituut referendum vastgelegd. Veel moet echter nog geregeld worden in de uitvoeringswet. Op enkele punten is al een tipje van de sluier opgelicht. Maar de praktische werking van het onderhavige wetsvoorstel kan eigenlijk pas goed beoordeeld worden wanneer de uitvoeringswet ter beschikking is. Allereerst is er de termijn. Er is in principe 10 jaar de tijd om daartoe te geraken. Positief uitgelegd, betekent deze bepaling in ieder geval dat op de wetgever een daadwerkelijke verplichting rust om uitvoeringswetgeving op te stellen. Dat kan zo zijn, maar het is mijn fractie wel wat waard indien de regering nog eens uitspreekt dat het voornemen bestaat om de uitvoeringswetgeving voortvarend ter hand te nemen. Natuurlijk, het volgende kabinet zal daarover meer kunnen zeggen. Maar het kan geen kwaad de intentie hier en nu nog eens goed vast te leggen.

Met name de inrichting van het correctief referendum op lokaal en provinciaal niveau is nog volstrekt open. De nadere vormgeving wordt geheel aan de verbeelding van de wetgever overgelaten. Juist nu op lokaal niveau reeds de nodige en niet steeds onverdeeld positieve ervaringen zijn opgedaan, lijkt het van belang daar toch wat meer zicht op te krijgen. Sterker nog, door het ontbreken van adequate regelgeving heeft de nodige sturing bij het vorm geven van referenda op lokaal niveau helaas ontbroken. Dat valt te betreuren, maar dat betekent wel dat nu duidelijkheid geschapen moet worden. Het gaat om een beslissend referendum. Wordt daarmee louter het correctief referendum bedoeld, of

is ook een ruimere interpretatie denkbaar? In principe valt hier bijvoorbeeld ook het volksinitiatief onder. Kan de minister hierop reageren?

Mijn fractie gaat ervan uit dat voor de vormgeving van de drempels het model voor de landelijke referenda gevolgd zal worden. Die drempels zullen wat mijn fractie betreft, verhoudingsgewijs uiteraard, zeker niet hoger moeten zijn. In artikel 128a, tweede lid, wordt een bodem gelegd van 30% van de stemgerechtigde burgers, hetgeen betekent dat er een opkomst van minstens 60% noodzakelijk is. Voor provinciaal en lokaal niveau is dat een wel een heel forse eis. Het is niet uit te sluiten dat juist deze drempel voor veel initiatieven te hoog zal blijken te zijn. Dat zou per saldo de dood in de pot betekenen voor het provinciaal en lokaal referendum. Kan de minister ook hierop reageren?

Dan is er de reikwijdte van het lokaal en provinciaal referendum. Daarover kunnen nog veel gezelschapsspelletjes gehouden worden. Zonder hierop diep in te willen gaan, zou mijn fractie het op prijs stellen wanneer de minister een eerste beeld, al is het maar in houtskool-schetsen, zou kunnen geven. Aan wat voor soort besluiten denkt hij bijvoorbeeld als het gaat om de uitzonderingen? Kan hij misschien iets meer loslaten van zijn beeld van algemeen verbindende voorschriften?

Mijn fractie is van oordeel dat in de uitvoeringswetgeving in ieder geval ook aandacht moet worden geschonken aan het punt van de voorlichting en communicatie. Duidelijk moet worden wat precies de rol van de overheid is. Moet de overheid bij referenda bijvoorbeeld juist geen informatie verstrekken? Of moet de overheid wel informatie verstrekken maar dan zoveel mogelijk neutraal van aard, voorzover dat überhaupt mogelijk is? Of moet de overheid juist proberen, beïnvloedend te werk te gaan? Het komt mijn fractie voor dat als minimum vastgelegd zou moeten worden dat de overheid ernaar streeft, over het onderwerp van het referendum neutrale informatie ter beschikking te stellen. Kan de minister ook hierop een reactie geven?

Daarnaast kan ik mij voorstellen dat de overheid het tot haar taak rekent om, los van welke inhoud-

Hessing

lijke beoordeling dan ook, aan opkomstbevordering te doen. Het kan in ieder geval niet zijn dat de overheid optreedt als calculerende burger en bijvoorbeeld burgers oproept om maar thuis te blijven zodat de 30%-drempel niet wordt gehaald. Dat kan nooit het geval zijn. Uit een oogpunt van opkomstbevordering zou het aan te bevelen zijn om referenda als het enigszins kan te koppelen aan reguliere verkiezingen. Hoe denkt de minister hierover?

Voorzitter! Mijn fractie beschouwt het referendum niet als panacee voor de tekortkomingen van onze parlementaire democratie. Wél ziet mijn fractie in het referendum een 24-karaatsmogelijkheid om in een volwassen democratie burgers dichter bij het bestuur te brengen, om burgers in de positie te brengen dat zij deelgenoot kunnen zijn van belangrijke beslissingen die hen rechtstreeks raken. Mijn fractie verwacht van het referendum ook een soort anticiperende werking. Onder druk van het referendum zal het maatschappelijk draagvlak een meer prominente succes- of faalfactor van de beleidsvoorbereiding zijn. Nu wordt veel tijd gestoken in het verwerven van een ambtelijk en bestuurlijk draagvlak voor beleidsvoornemens en onder dreiging van het referendum komt daar het verwerven van een maatschappelijk draagvlak als belangrijke conditie voor de totstandkoming van het beleid bij.

Maar er komt meer bij kijken. Niet alleen de belangstelling van ambtenaren voor burgers kan onder de dreiging van een referendum tijdens de beleidsvoorbereiding toenemen, maar ook de belangstelling van burgers voor de beleidsvoorbereiding. Het feit dat door het referendum de burger in collectieve beleidsprocessen beslisser kan worden, erkent het belang dat wordt gehecht aan de mening en de visie van de burger en dat moedigt aan om actief deel te nemen aan de discussie over publieke kwesties dan wel informatie daarover in te winnen. Daarnaast kunnen referenda ertoe leiden, dat burgers meer oog krijgen voor publieke belangen, waardoor zij bij de invulling van het burgerschap niet alleen de eigen private belangen, maar ook het besef van het algemeen belang zullen laten meewegen.

Het referendum slaat als het ware een brug tussen de gedachte van de directe democratie en die van het representatieve stelsel. Eerst nadat een wetsontwerp door de Staten-Generaal is aanvaard, kan van een referendum sprake zijn. De stemming van het referendum is onderdeel van de totale besluitvormingsprocedure, waarbij niet alleen de representatieve organen betrokken zijn, maar ook de bevolking. Aangezien directe democratie in grote bestuurlijke eenheden als systeem voorshands niet goed denkbaar is en ook het referendum geen alternatief voor het representatieve stelsel vormt, steunt het referendum dus in wezen op de representatieve componenten van het staatsbestel. Aan het referendum zal daarom de eis gesteld moeten worden, dat dit instituut zodanig werkt, dat het goed functioneren van het representatieve systeem gewaarborgd blijft. Wanneer dat niet het geval is, bestaat het gevaar dat de wetgevingsmachine gaat haperen. Het representatieve stelsel moet dus voldoende absorptievermogen hebben om procedures als het referendum in zich op te nemen. Als zodanig beschouwd kan en hoeft het referendum niet meer te zijn dan een bescheiden, maar nuttige aanvulling op het representatieve systeem.

Voorzitter! Ik wil afsluiten met te verwijzen naar de woorden van een vooraanstaand lid van de VVD, de heer Polak, oud-lid van de Raad van State. Hij heeft eens gezegd – en ik hoop dat ik zijn woorden zo getrouw mogelijk weergeef – dat er toch in de kern weinig serieuze bezwaren zijn op te werpen tegen de gedachte, dat het hoogste staatsorgaan dat wij kennen – in zijn woorden is dat toch de verzameling van soevereine burgers – in staat moet worden gesteld om bij belangrijke onderwerpen zélf een uitspraak te doen. Welnu, voorzitter, mijn fractie heeft geen bezwaren van betekenis kunnen vinden om afstand te nemen van deze wijze woorden van de heer Polak; mijn fractie gaat ervan uit, dat ook de VVD-fractie die niet heeft kunnen vinden.

De heer **De Wit** (SP): Voorzitter! De fractievoorzitter van D66 heeft in de media kenbaar gemaakt, dat als dit wetsvoorstel verworpen zou worden, wat hem betref de nieuwe coalitie Paars-II geen doorgang zou kunnen vinden. Wat is het oordeel van de heer Hessing hierover? Geven de

woorden van de fractievoorzitter van D66 een fractiebesluit of een congresbesluit weer? Kan de heer Hessing hierover iets meedelen?

De heer **Hessing** (D66): Voorzitter! Het zal de heer De Wit duidelijk zijn, dat het onderwerp "referendum" voor D66 van meet af aan van bijzonder gewicht is geweest. Wij hebben er ook op aangedrongen dat hierover iets heel duidelijk in het regeerakkoord werd afgesproken. Wij hebben nu te maken met de afronding van onze voornemens op dit punt. Wij hopen het voorstel vandaag in goede zin behandeld te krijgen. Er kan dan ook geen misverstand over bestaan, dat wij aan dit onderwerp buitengewoon veel gewicht toekennen. Het zou te ver gaan als ik in deze eerste termijn, nu nog meer gedachten moeten worden uitgewisseld, al met gevolgtrekkingen kwam. Die komen later nog wel.

De heer **De Wit** (SP): Voorzitter! De fractievoorzitter van D66 heeft op dit punt al gesproken. Mijn vraag was of hij met zijn uitlatingen een fractie-standpunt weergaf.

De heer **Hessing** (D66): Absoluut! De uitlatingen reflecteren niets meer en niets minder dan het standpunt van mijn fractie en daar sluit ik mij bij aan.

De **voorzitter**: Deze gedachte-wisseling was interessant. Nu is het woord aan de heer Wiegel.

□

De heer **Wiegel** (VVD): Voorzitter! Dit wetsvoorstel heeft een lange voorgeschiedenis. De stapel rapporten en weergaven van de parlementaire en extraparlamentaire discussies erover, leesvoer voor de fijnproever, mag er zijn. Vandaag beleven wij een belangrijke fase in de discussie over het referendum, niet minder en ook niet meer dan dat. Als dit wetsvoorstel het hier niet haalt, dan is het althans voor de komende tijd einde bericht. Als de Kamer het voorliggende wetsvoorstel wel aanvaardt, dan volgt na de verkiezingen een tweede lezing. Ook als die zou worden gepasseerd, is het invullen door de gewone wetgever van de passages in de Grondwet waar wij thans over spreken geen sinecure, ook politiek

Wiegel

gezien. Ik kom er in het verloop van mijn betoog op terug.

De lange voorgeschiedenis waar ik zopas over sprak heeft nogal wat markante momenten gekend. De heer Jurgens heeft er ook over gesproken. In 1903 diende een aantal SDAP-leden van de Tweede Kamer terzake een initiatiefvoorstel in. Dat referendum zou de plaats moeten innemen van de Eerste Kamer, die volgens de indianers zou moeten worden afgeschaft. Daarmee vergeleken oogt het voorstel van vandaag prettiger.

Andere momenten lagen in de jaren twintig, in 1952 en in de jaren zestig. Het waren roerige tijden, bestuurlijk en politiek gezien, waarin het jaar 1966 wel heel bijzonder was. D66 werd opgericht en trad glorieus een jaar later de Tweede Kamer binnen met vooral een aantal wensen tot staatkundige vernieuwing in het banier. Ik noem ze vandaag niet allemaal, ook omdat de meeste ervan uiteindelijk niet in wetgeving zijn vertaald. Maar dat wij thans dit wetsvoorstel ter tafel hebben is zeker het gevolg van het aandringen, nu al meer dan 30 jaar, door D66 op verandering in ons staatsbestel. Als ik het mij overigens goed herinner, was het pleidooi in die kring voor het invoeren van het referendum niet van het eerste uur. Maar vlak voordat ik hier op het spreekgestoelte stapte, merkten wij in een interruptiedebatje dat D66 nog steeds buitengewoon zwaar tilt aan het referendum. Dat is kort geleden met een bepaalde nieuwe dimensie aangevuld. Het dierenreferendum is in het program van D66 opgenomen, zo heb ik begrepen.

Overigens is verandering aanbrengen in ons staatsrecht niet per definitie hetzelfde als het streven naar staatkundige vernieuwing. Meer dan 20 jaar geleden verscheen in liberale kring een lezenswaardige brochure waarin in antwoord op de stelling "het geloof dat verandering van de formele regels vanzelf zou leiden tot genezing van allerlei maatschappelijke kwalen" werd gesteld: een parlementaire democratie functioneert zo goed als de politieke partijen haar willen doen functioneren; politiek is geloofwaardig naar gelang de politici het vertrouwen van de kiezers verwerpen.

Ziende naar dit wetsvoorstel is het voor mijn fractie de grote vraag of aanvaarding ervan onze parlemen-

taire democratie werkelijk beter zal doen functioneren. In ons land lopen de opvattingen daarover uiteen. Verdraagt het referendum zich wel met ons vertegenwoordigend stelsel, dat gegrond is op het beginsel van gedelegeerd vertrouwen? Dat is een kernvraag van met name de tegenstanders. Anderen beoordelen de invoering van het referendum als van wezenlijk belang voor onze democratie. De regering zit daar wat tussenin. Zij noemt dit wetsvoorstel een "bescheiden aanvulling" op het vertegenwoordigend stelsel zoals dat sinds 1848 in ons land functioneert. Voor diegenen die pragmatisch naar het wetsvoorstel zien en met name kijken naar de verschillende drempels die daarin zijn aangegeven, is dat wel een begrijpelijke typering, zo vindt mijn fractie.

Ik sprak zopas over de roerige jaren zestig. Het kabinet dat in 1967 aantrad, stelde de staatscommissie van advies inzake de Grondwet en de Kieswet in: de zogeheten commissie-Cals/Donner. Op 29 maart 1971 bracht deze commissie haar eindrapport uit. Wat daarin geschreven staat over het referendum, is glashelder en nog steeds zeer lezenswaard.

In één zin zet de staatscommissie de zogenaamde consultatieve referenda weg. Deze zijn, ik citeer uit het rapport, "weinig bevredigend, omdat zij niet bindend zijn; is degene die de kiezers raadpleegt, altijd nog vrij om uit hun uitspraak de gevolgen te trekken welke hij nodig oordeelt, dan moet worden gevreesd dat ook de kiezer zelf zich vrijblijvend zal opstellen en een weinig overdacht oordeel zal geven", aldus de commissie-Cals/Donner. De ervaringen die, ziende naar dit soort zogenaamde referenda welke de afgelopen jaren in verschillende gemeenten zijn gehouden, zijn opgedaan, doen de uitspraak van de staatscommissie uit 1971 recht overeind staan.

Over het beslissend referendum gaf de commissie eveneens een helder oordeel. Zij ontraadde het. In meerderheid. Leden van de staatscommissie, behorende tot de PvdA, D66 en het GPV en ook bijvoorbeeld prof. Donner, zagen wel een aantal voordelen. De meerderheid van de staatscommissie wees naar verdragen welke een referendumprocedure in de wetgeving kan veroorzaken en naar de mogelijkheid dat op belangrijke

punten het wetgevend beleid kan worden doorkruist. Zij stelde met name de vraag of het referendum zich wel verdraagt met het representatieve stelsel dat de kiezer invloed op de wetgeving verleent via zijn vertegenwoordigers. Dat is een principiële vraag die zeker ook in onze fractie zwaar weegt, al zijn natuurlijk ook de opvattingen van de minderheid in de staatscommissie verdedigbaar. Anders zou de regering natuurlijk niet met haar voorstel zijn gekomen.

Wat men ook van dit wetsvoorstel mag vinden, de inhoud ervan zegt veel over de kwaliteit van het werk van de staatscommissie-Cals/Donner. Het voorliggende ontwerp wijkt namelijk niet veel af van het voorstel van de minderheid van de commissie. De regering verwijst daar in de memorie van antwoord ook naar. Dit geldt voor de reikwijdte van het referendum, de uitgezonderde onderwerpen en de drempels voor het aantal handtekeningen en voor de opkomst der kiesgerechtigden. Alle aspecten zijn in 1971 in feite reeds goed in kaart gebracht.

Dat alles neemt niet weg dat er in onze fractie grote twijfel bestaat over de invloed en de gevolgen van dit wetsvoorstel. Die vragen zijn in 1987 zeer pregnant verwoord door onze geestverwant en vroegere leidsman mr. W.J. Geertsema. In een essay van zijn hand, "Het referendum, bij aan de wortels van de democratie", concludeert Geertsema – het zal deze Kamer, gezien de titel van diens essay, niet verbazen – dat het correctief referendum een "zeer ernstige, ja zelfs onaanvaardbare inbreuk op het functioneren van de representatieve democratie betekent". Onder andere verwijst Geertsema naar de mogelijkheid dat in een op zich samenhangend regeringsbeleid incidenteel gaten worden geslagen, bijvoorbeeld bij lastenverzwaringen, beperkingen op de sociale zekerheid en bezuinigingen. Onze fractie heeft de regering daarover in het voorlopig verslag bevraagd.

De regering antwoordt op onze vragen dat de gesignaleerde mogelijkheid in beginsel aanwezig is, maar wijst erop dat die vraag bij een referendum over een voorstel dat de samenhang en eenheid van het regeringsbeleid raakt, zeker een belangrijk onderdeel van de campagne zal vormen. "Politieke leiders en belangengroepen zullen

Wiegel

niet nalaten de aandacht te vestigen op dit punt", zo schrijft de regering. Erg geruststellend vindt mijn fractie dit antwoord niet. De belangengroepen die in het spier komen, en dat zullen met name die zijn die bij referendum een wetsvoorstel willen corrigeren, zullen zeker niet de aandacht vestigen op de samenhang in het regeringsbeleid.

En de politieke leiders? De leiders van die partijen die zich in de volksvertegenwoordiging tegen het wetsvoorstel dat bij referendum aan de kiezers wordt voorgelegd hebben gekeerd, zullen in de campagne ook full out gaan. Misschien zullen zij wel, juist omdat het betreffende wetsvoorstel de samenhang van het kabinetsbeleid raakt, de kiezers oproepen, corrigerend op te treden. Zeker aanvoerdere van partijen die in het parlement een oppositionele rol vervullen, zullen dit een kolfje naar hun hand vinden.

In onze kring leven er dus, naast het bezwaar van de "preciezen", die principieel van opvatting zijn dat het referendum haaks staat op ons stelsel van vertegenwoordigende, parlementaire democratie, ook zorgen van praktische aard over de mogelijke uitwerking van referenda op de samenhang in het regeringsbeleid. Nu is het zo – ook dat weegt mijn fractie uiteraard – dat er in het wetsvoorstel hoge drempels zijn ingebouwd:

1. het inleidend verzoek om een referendum moet door ten minste 40.000 kiesgerechtigden worden gedaan;
2. daarna moeten ten minste 600.000 kiesgerechtigden daartoe de wens kenbaar hebben gemaakt;
3. eerst indien bij het referendum een meerderheid zich tegen het voorgelegde wetsvoorstel uitsprekt, en die meerderheid ten minste 30% omvat van hen die gerechtigd zijn aan het referendum deel te nemen, vervalt het voorgelegde wetsvoorstel.

Onze geestverwant aan de overzijde, de heer Te Veldhuis, rekende in het blad "Provincie en Gemeente" van oktober vorig jaar uit, dat door deze cumulatieve eisen zo'n 3,6 miljoen kiesgerechtigden "nee" moeten invullen, wil een door het parlement aangenomen wet opzij geschoven kunnen worden. Zijn conclusie in dat artikel is dat "... de nu afgeconcludeerde grondwettelijke hobbels voor het laten plaatsvinden van een correctief referendum

zodanig stevig zijn, dat een referendum alleen bij zeer hoge uitzondering zal kunnen plaatsvinden ... In vergelijking met de huidige situatie zal er in de praktijk (heel) weinig veranderen. En dat is maar goed ook." Aldus het lid der Tweede Kamer Te Veldhuis.

Dat zou heel wel een goede taxatie kunnen zijn. Vraag is – ik zeg dat met gepaste afstandelijkheid – wie dan straks gelukkig is, als het wetsvoorstel dat wij vandaag bespreken, wet wordt. De principiële tegenstanders niet, want in de Grondwet wordt in beginsel een opening voor het referendum gemaakt. De voorstanders toch ook niet of nauwelijks. Er staat door alle drempels nogal wat tussen droom en daad. En de kiezers? Stel nu dat dit ontwerp wet wordt, daarna de tweede lezing wordt gehaald en ook de wettelijke uitwerking in het Staatsblad komt, en vervolgens blijkt in de praktijk dat er heel weinig gaat veranderen. Werkt dit voorstel dan niet averechts uit? Leidt het niet tot teleurstelling onder de kiezers? Ik heb er geen goed gevoel bij.

Ik zei zopas al dat er in het voorliggende wetsvoorstel forse drempels zijn, die de invoering van het correctief wetgevingsreferendum feitelijk zullen inperken. Onze geestverwanten aan de overzijde hebben zich daar sterk voor gemaakt. Dat zal uiteraard bij onze standpuntbepaling meewegen. Ook zitten in het voorstel echter openingen, die evenzovele ongewisheden betekenen. Zo wordt in het voorgestelde artikel 89b neergelegd, welke wetsvoorstellen niet referendabel zullen zijn. Daartoe behoren die wetsvoorstellen, die strekken tot uitvoering van verdragen. Uitzondering daarop wordt gemaakt voor de goedkeuring van verdragen die alleen voor Nederland gelden. Zou de regering daar nader op in kunnen gaan? En zou de regering daar ook voorbeelden van kunnen noemen?

In de Tweede Kamer is over deze uitzonderingen niet uitvoerig gesproken. Onze fractie in dit huis heeft er in het voorlopig verslag enkele vragen over gesteld. Zou vroeger wij of verdragen als die van Maastricht en Amsterdam referendabel zouden zijn, indien dit wetsvoorstel wet zou worden.

De regering heeft daar in de stukken bevestigend op geantwoord. Volgens dit wetsvoorstel zouden de voorstellen van rijkswet tot goedkeu-

ring van het Verdrag van Maastricht en het Verdrag van Amsterdam inderdaad referendabel zijn geweest, aldus de memorie van antwoord. In het nader voorlopig verslag heeft onze fractie haar zorgen uitgesproken over deze wetsbepaling, die via amendement werd aangebracht. Zou de regering daar nog eens op willen ingaan? Kan dit voorstel er niet toe leiden dat het proces van Europese integratie op losse schroeven wordt gezet? Als wij de opiniepeilingen over de gemeenschappelijke munt volgen, dan is dat niet denkbeeldig.

De regering heeft geprobeerd onze zorgen te verkleinen. Verwijzend naar onze vraag over de positie van Denemarken zegt de regering in de stukken dat de Deense regering, na het eerste Deense referendum over het Verdrag van Maastricht, in staat bleek om in overleg met de andere lidstaten een zodanige aanpassing te vinden dat het verdrag in het tweede referendum wel werd aanvaard. Als echter in meerdere landen, behorend tot de Europese Gemeenschap, het instituut van het referendum wordt ingevoerd, dan zal dat de Europese besluitvorming er niet eenvoudiger op maken. Als je zo'n situatie op je laat inwerken, dan is de stelling dat dit een stap terug kan betekenen in het proces van Europese integratie moeilijk weerspreekbaar. Mijn fractie zou daar de visie van de regering op willen vernemen. Ik neem aan dat de minister en de staatssecretaris van Buitenlandse Zaken ook bij de opstelling van de nadere memorie van antwoord betrokken zijn geweest, maar ik vraag dat voor de zekerheid.

Een tweede door onze fractie niet met vreugde geconstateerde opening wordt gevormd door de gekozen bewoordingen in artikel 128a. Daarin wordt voorgesteld om "besluiten, houdende algemeen verbindende voorschriften die door provinciale staten of de gemeenteraad zijn genomen en andere bij de wet aan te wijzen besluiten van provinciale staten of de gemeenteraad, aan een beslissend referendum te onderwerpen". Uitzonderingen zullen bij of krachtens de wet worden gesteld. Ook het aantal van de kiesgerechtigden dat daartoe de wens kenbaar dient te gaan maken, zal bij de wet worden bepaald. Aan de formulering van 128a is een uitvoerige gedachtewisseling voorafgegaan. Het oorspronkelijke voorstel van de regering werd door de Raad van

Wiegel

State als niet consistent ten opzichte van de regeling voor het Rijk beschouwd. Zijdens de VVD-fractie is in de Tweede Kamer tijdens het debat voorgesteld de gekozen term "besluit" te vervangen door "verordening".

In het door mij eerder geciteerde artikel van mr. Te Veldhuis in "Provincie & Gemeente" wordt verhaald van de reactie op dit amendement in de Tweede Kamer. Het debat leverde op de valreep, na wat schorsingen en een niet erg gestructureerd verlopende discussie, de thans gevonden bepaling op, namelijk: "besluiten, houdende algemeen verbindende voorschriften en andere bij de wet aan te wijzen besluiten". De PvdA-fractie in deze Kamer stelde in de stukken dat de thans via amendering aan de overzijde voorliggende bepaling de helderheid van dit onderdeel van de Grondwet niet ten goede is gekomen. Mijn fractie is het daar op zichzelf mee eens. Wij zouden – zo schreven wij in het voorlopig verslag – willen weten welke besluiten van de lagere overheden wel en welke niet referendabel zullen zijn. De regering heeft in de stukken verwezen naar de uitvoeringswetgeving. Dat is de ongewisheid, waarop ik doelde. Daarom herhaal ik namens mijn fractie onze klemmende vraag op dit punt. Komt daar geen helder antwoord op, dan betekent dit – gesteld dat dit wetsvoorstel in eerste lezing wordt aangenomen – wederom een stevige discussie op een later moment.

In de nadere memorie van antwoord schrijft de regering dat het trekken van nadere grenzen binnen het kader van artikel 128a een "opgave" voor de wetgever zal zijn. De regering beseft dus dat de strijd nog niet is gestreden; ook na vandaag niet, wat de uitkomst van dit debat vandaag ook zal zijn. Mijn fractie wacht het antwoord van de regering met grote belangstelling af.

De heer **Jurgens** (PvdA): Voorzitter! Ik begrijp het standpunt van de VVD-fractie niet helemaal. Er is gekozen voor een opzet waarbij de uitwerking van het referendum op gemeentelijk en provinciaal niveau aan de wetgever wordt overgelaten. In de huidige situatie is er geen wetgeving op dit punt en kunnen gemeenten hun gang gaan.

De heer **Wiegel** (VVD): Dat betreft

referenda van geheel andere aard. De verantwoordelijke regenten behoeven niet per se tot dezelfde conclusie te komen als de uitkomst van het referendum in kwestie aangeeft.

De heer **Jurgens** (PvdA): Daar heeft u gelijk in. De regering maakt nu de duidelijke keuze om de omvang van de referendabiliteit te deconstitutionaliseren. Dit wordt aan de wetgever overgelaten. Voor de grondwetgever is dit op zichzelf geen uitzonderlijke wijze van handelen. Is het wel billijk om aan deze minister – dit is niet degene die de desbetreffende wetten op korte termijn zal indienen – te vragen wat de inhoud daarvan zal zijn? Als voor deconstitutionalisering wordt gekozen, moet men ook de moed hebben om een en ander aan de wetgever – waartoe wij ook behoren – over te laten.

De heer **Wiegel** (VVD): Mijn fractie heeft de regering in de schriftelijke voorbereiding al gevraagd om een lijst van besluiten van raden en staten die in de toekomst referendabel zijn. De regering heeft ons meegedeeld, daar geen zicht op te hebben. Dat begrijp ik op zichzelf ook wel. De heer Hessing heeft gezegd het zeer op prijs te stellen als de regering een houtskoolschets geeft van de richting die zij denkt dat het uitgaat. Mijn fractie hoopt dat de minister daar vandaag toe in staat is. Ik kan mij echter ook voorstellen dat de regering zegt, dit niet helder voor ogen te hebben. Mijn fractie stelt zich redelijk op. Als dit wetsvoorstel wordt aanvaard en een toekomstig kabinet dient dit wetsvoorstel in tweede lezing bij de volksvertegenwoordiging in, dan willen wij toch wel zicht hebben op de besluiten die referendabel zijn. Dat is toch een redelijke vraag?

De heer **Jurgens** (PvdA): Dat is inderdaad een redelijke vraag. Ik vind het echter merkwaardig dat een fractie daarvan het oordeel over het voorstel tot herziening van de Grondwet laat afhangen. De huidige minister kan de helderste gedachten hierover ontvouwen, maar dat kan niet meer zijn dan een houtskoolschets. De wetgever kan straks tot een geheel ander besluit komen. Als de VVD-fractie haar oordeel laat afhangen van de losse aantekeningen van deze minister, onttrekt zij zich wel erg gemakkelijk aan de

beantwoording van de principiële vraag of dit aan de wetgever moet worden overgelaten.

De heer **Wiegel** (VVD): Daar gaat het niet om. U heeft volkomen gelijk dat – als dit wetsvoorstel wordt aangenomen uiteraard – pas na de Tweede-Kamerverkiezingen van 6 mei aanstaande onder verantwoordelijkheid van een nieuw kabinet moet worden besloten over het wel of niet in tweede lezing brengen van dit voorstel. Op dat moment is er wellicht een andere minister van Binnenlandse Zaken, maar wie het ook zal zijn, hij zal de Handelingen lezen.

□

De heer **De Wit** (SP): Mijnheer de voorzitter! Na de totstandkoming van het Verdrag van Maastricht, heeft de SP – toen nog buiten de Kamer – gepleit voor een raadgevend referendum over dat verdrag. Dit pleidooi was tevergeefs. Het parlement ging in meerderheid akkoord met het verdrag zonder verder iets aan de bevolking van ons land te vragen, terwijl dit verdrag de inleiding vormde van de totstandkoming van de EU, als gevolg waarvan Nederland een deel van zijn autonomie opgeeft.

Naar aanleiding van het tekenen van het Verdrag van Amsterdam – vorig jaar juni – heeft de SP-fractie in de Tweede Kamer voorgesteld om een referendum te houden, met name omdat inmiddels bekend was geworden dat 56% van de bevolking van mening is dat er over de invoering van de euro een referendum gehouden moet worden. Maar ook dat was tevergeefs. Een voorstel van de kant van de SP in de Tweede Kamer werd verworpen. Zelfs D66 stemde tegen de betreffende motie.

Aanvaarding van het wetsvoorstel dat we vandaag bespreken, zou het voordeel kunnen hebben dat in ieder geval over de toetreding tot de EMU een correctief referendum gehouden kan worden. Dat hangt natuurlijk af van de snelheid waarmee na de verkiezingen de tweede lezing plaatsvindt alsmede de uitvoerende wetgeving zoals die is voorgenomen. Er zou wat de EMU betreft alle aanleiding zijn voor een correctief referendum. Een groot deel van de Nederlandse bevolking maakt zich op dit moment grote zorgen over de invoering van de euro en de in

De Wit

wezen ingrijpende gevolgen voor Nederland van het tot stand komen van de EMU, gelet op het in de toekomst ontbreken van de mogelijkheid om een monetair beleid te voeren. Dat zou voor ons land een belangrijk aanknopingspunt kunnen zijn om gebruik te maken van de mogelijkheid van het correctief referendum.

Voorzitter! Uit de schriftelijke inbreng van de VVD begrijp ik, zoals hier ook verwoord door de heer Wiegel, dat een correctief referendum volgens de VVD wellicht een mogelijkheid is om bijvoorbeeld het Europabeleid van dit kabinet onderuit te halen. Ik moet toegeven dat dit, zoals ik ook al heb aangegeven, inderdaad een consequentie zou kunnen zijn. In de stukken wordt het correctief referendum omschreven als een bescheiden aanvulling op het primaat van het vertegenwoordigende stelsel. De SP is voorstander van een correctief referendum. Het moet immers mogelijk zijn in een democratische staat dat de bevolking de wetgever tot de orde roept, als die wetgever dingen doet die door een belangrijk deel van de bevolking niet worden gedragen. In die zin is het wetsvoorstel voor een correctief referendum naar mijn idee een vooruitgang. Anders dan de regering noem ik het correctief referendum liever een vervolmaking van ons democratisch bestel.

Het wetsvoorstel zou de indruk kunnen wekken, evenals de bezwaren van de VVD en het CDA tegen dit wetsvoorstel, dat om het minste of geringste een referendum kan worden gehouden. Zoals al heel duidelijk aan de orde is geweest vanmorgen: dat is niet het geval. De drempels die het wetsvoorstel opwerpt voor het houden van een correctief referendum zijn hoog, zelfs zo hoog dat betwijfeld kan worden of het ooit zo ver zal komen dat er een correctief referendum plaatsvindt dan wel dat dit tot iets leidt. Er gelden immers niet alleen hoge aantallen voor de inleidende procedures; ook de eisen die gesteld worden aan het behalen van een meerderheid, zijn erg hoog. Ten minste 30% van het aantal kiesgerechtigden. Ik schat dat 30% toch gauw op een paar miljoen uit zal moeten komen.

De SP-fractie vindt de criteria veel te hoog. Aan de andere kant kan niemand er meer omheen, zo redeneer ik, indien 30% van de

kiesgerechtigden zich tegen een wetsvoorstel zou uitspreken bij een referendum. Op dat moment zou je moeten zeggen dat het parlement niet langer meer een zeer belangrijk gedeelte van de bevolking vertegenwoordigt. Daaraan moeten naar mijn idee consequenties verbonden worden.

Zoals ik al zei, vindt de SP het correctief referendum een belangrijk middel, met name om de democratie meer inhoud te geven. Als ik zie wat dit kabinet de afgelopen jaren heeft aangericht, bijvoorbeeld op het terrein van de sociale zekerheid, de volksgezondheid, of welk terrein niet, zou het naar mijn idee zeer interessant zijn om te luisteren naar wat de bevolking van ons land zegt over de ingrepen die door dit kabinet zijn gepleegd. De argumenten van de VVD om tegen een correctief referendum te zijn, zijn vooral dat dit een gat zou kunnen slaan in een samenhangend regeringsbeleid. Die argumenten spreken mij niet aan. Immers, de afspraken voor een samenhangend regeringsbeleid worden neergelegd in een coalitieakkoord van een aantal partijen. De partijen die zo'n akkoord sluiten, doen dat op basis van de verkiezingsuitslag. Zij gaan vervolgens aan de slag en proberen inderdaad inhoud te geven aan het gesloten akkoord. Maar dan is de vraag aan de orde of de kiezer die op een van die partijen heeft gestemd ook geacht moet worden, in te stemmen met bijvoorbeeld een aantal verslechtingen op het terrein van de sociale zekerheid. Ik noem de privatisering van de Ziektewet, de marktwerking in de WAO, de gehele reorganisatie van de sociale zekerheid en een wet zoals de Nabestaandenwet.

De partijen gaan naar mijn idee aan de haal met de stem van de kiezers, brouwen een product en leggen dat neer in een coalitieakkoord, maar de burger, de kiezer, is vervolgens degene die zich verbaast en zich vaak verontwaardigd afvraagt: heb ik met mijn stem dit nu teweeggebracht? Het correctief referendum is naar mijn idee een geschikt middel – het woord zegt het al – om een correctie aan te brengen op hetgeen de wetgever doet als dit geen genoeg kan vinden in de ogen van de burger, de kiezer.

Op het punt van het correctief referendum op het niveau van de gemeente en de provincie is nog

veel onduidelijk. Het lijkt erop alsof de beantwoording van de vele vragen in wezen naar voren geschoven wordt. Het huidige wetsvoorstel komt niet verder dan de mededeling dat de hangende kwesties bij een aparte wet zullen worden geregeld. Ook mijnerzijds bestaat er belangstelling, van de minister te vernemen wat nu precies het traject is en met welke snelheid hij dat denkt te kunnen afleggen.

Met de Partij van de Arbeid vind ik het jammer dat in het wetsvoorstel niet tegelijkertijd de mogelijkheid wordt aangegrepen om ook het recht van volksinitiatief te regelen. De regering wijst, ter afwijzing van die mogelijkheid, op de positie van de beide Kamers van de Staten-Generaal, maar ook op zoiets als het recht van petitie. Met dit laatste heeft de SP nogal wat ervaring opgedaan. Wij hebben bijvoorbeeld in 1993 250.000 handtekeningen via een petitie aangeboden aan de Staten-Generaal. Dat betrof onze bezwaren tegen de jaarlijkse huurverhoging. Afgezien van het feit dat er bijna niemand was te vinden om die 250.000 handtekeningen onder die petitie aan te nemen, hebben wij daarna nooit meer iets van die petitie vernomen. Ik heb dus niet zo'n hoge pet op van dat recht. Het volksinitiatief is wat mij betreft veel sterker en is – zeker als het wettelijk geregeld wordt – ook een versterking van de democratie, juist omdat het het spiegelbeeld is van het onderwerp waar wij het vandaag over hebben.

Mijnheer de voorzitter! Ten slotte. Het wetsvoorstel dat het correctief referendum regelt, wordt "de prijs voor paars" genoemd. Het is een prijs die door de partijen in de Tweede Kamer is afgesproken bij de coalitieonderhandelingen. D66 zit in wezen al 30 jaar op dat correctief referendum te wachten. Inmiddels kunnen wij vaststellen dat met name de paarse partijen dit correctief referendum in hun verkiezingsprogramma hebben opgenomen. Wat mij betreft, is het debat van vandaag een toetssteen. Wij zullen zien hoe serieus deze partijen hun verkiezingsprogramma zelf nemen en hoe serieus zij de kiezer nemen, nu dit punt in hun verkiezingsprogramma's uitdrukkelijk is geregeld en de kiezer daarvan enige verwachting mag koesteren.

De beraadslaging wordt geschorst.

De Wit

De vergadering wordt enige minuten geschorst.

Voorzitter: Steenkamp

Aan de orde is de behandeling van:
- **het wetsvoorstel Vaststelling van de begroting van de uitgaven en ontvangsten van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (VIII) voor het jaar 1998 (25600 VIII), met uitzondering van het deel Cultuur.**

De **voorzitter**: Alvorens ik de beraadslaging open, deel ik u mede dat het mijn voornemen is rond 13.00 uur de vergadering te schorsen voor een uur lunchpauze. Dat betekent dat wij gaan tot en met mevrouw Roscam Abbing-Bos. Daarna wordt de VVD gespleten, want de heer De Jager komt pas na de lunchpauze aan bod.

De beraadslaging wordt geopend.

□

Mevrouw **Grol-Overling** (CDA): Mijnheer de voorzitter! De belangstelling voor het onderwijs is groter dan ooit. Dit blijkt uit de aandacht die de media eraan besteden. Dagelijks zijn er berichten over onderwijsaangelegenheden in de kranten en op de tv. De verkiezingsprogramma's van alle politieke partijen verklaren hun betrokkenheid bij de kwaliteit van het onderwijs. Een greep uit recente krantenkoppen, alle van januari 1998: Tekort aan docenten in het basisonderwijs; Jagen op invalkracht voor de basisschool; De last van de leraar; Het waanidee van het studiehuis; Als een speer van les naar bieb; MBO'ers krijgen drie jaar voor HBO; Vernieuwingen vernietigen het onderwijs; Modellen voor schoolgids; Onderwijs asielzoekers in de knel; Kloof tussen VWO en universiteit is nog groot; Het klimaat is verziekt; Het onderwijs staakt; Het inkomen van de leerkracht.

Het betreft hier een mengsel van informatie over het onderwijsveld, maar veel meer nog de verontrusting over ontwikkelingen daarbinnen. Deze zorg is ook terug te vinden in de onderwijsvakbladen, waarin bijvoorbeeld wordt gerapporteerd over de verontrustende jaarlijkse afname van de Nederlandse

overheidsbijdragen aan het onderwijs. Nederland zit aanmerkelijk onder het OESO-gemiddelde met uitgaven voor onderwijs als percentage van het bruto nationaal product. Wij hebben vergaand bezuinigd. Wij zijn al doende het lager beroepsonderwijs kwijtgeraakt. De lerarenopleidingen zijn niet erg aantrekkelijk. Stageplaatsen zijn moeilijk te bemachtigen. De Onderwijsraad heeft er dezer dagen nog weer over gesproken.

Het gehele onderwijs is verwickeld in reorganisaties, fusieprocessen en al of niet verplichte samenwerkingsverbanden. Het decentralisatieproces, door Zoetermeer ingezet, heeft weliswaar geleid tot een iets grotere autonomie voor de scholen, maar die werd tegelijkertijd sterk ingeperkt door een toenemende greep van de gemeenten op alle scholen binnen de gemeentegrenzen. Van deregulering is slechts zeer ten dele iets terechtgekomen omdat de regels, weliswaar wat minder vanuit Zoetermeer, nu door lagere overheden en samenwerkingsverbanden worden opgelegd ter verdeling van steeds krappere wordende middelen. Zeer zorgwekkend acht de CDA-fractie het wetsvoorstel tot besturenfusies tussen bijzonder en openbaar onderwijs. Dit is een regelrechte aantasting van ons duaal onderwijsbestel.

Ook naar de inhoud is het Nederlandse onderwijs niet meer wat het geweest is. Dat hoeft nog niet negatief te zijn, want actualisering is nodig. Het onderwijsveld staat niet bekend als buitengewoon enthousiast over veranderingen. Dat was al zo bij de invoering van de Mammoetwet in 1968. De weerstand tegen recente veranderingen heeft niet alleen betrekking op de inhoud van de veranderingen, maar meer op het taakverzwarende karakter ervan en de snelle opeenvolging van maatregelen die de werksituatie van docenten veelal in negatieve zin beïnvloeden. De rechtspositie van nagenoeg elke docent is de laatste jaren zwakker geworden. Daarbij denk ik vooral aan het zuinige ouderenbeleid en aan de achtergestelde positie van jonge docenten, de zogenaamde nahossers.

Voorzitter! Ik loop thans het onderwijs langs. Het basisonderwijs voor het jonge kind: sinds het kleuteronderwijs is geïntegreerd in het basisonderwijs, klinkt met de regelmaat van de klok de zorg over

de specifieke begeleiding van de jongste leerling. De voormalige kleuterleidsteropleidingen bestaan niet meer. De laatste echte kleuterleidsters verdwijnen uit het onderwijs. Zij zijn opgevolgd door de nieuwe leraar basisonderwijs die geacht wordt kinderen van 4 tot 12 jaar te kunnen begeleiden. Het basisonderwijs is een vrouwenzaak geworden. Dat wil zeggen; de meerderheid van de onderwijsgeven-den is vrouw. Bij de directie ligt dat anders. Er is veel deeltijdwerk binnengeslopen in het basisonderwijs. Het is een goede zaak dat schoolbesturen in een aantal gevallen beslissen dat er niet meer dan twee vaste leerkrachten per basisschoolgroep mogen zijn, omdat anders de veiligheid en de consistentie in gevaar komen.

Al jaren geleden werd het Schevenings beraad gehouden. Dit leidde tot een akkoord tussen minister en onderwijsveld over Weer samen naar school. De CDA-fractie is het eens met de gedachte dat kinderen het beste af zijn als leerlingen van een school in de eigen wijk. De praktijk was gegroeid, dat er te veel kinderen in het speciaal onderwijs terechtkwamen. Maar de plannen om kinderen met leer- en opvoedingsmoeilijkheden niet meer naar het speciaal onderwijs te laten gaan betekende wel een zware belasting van leerkracht en groep wanneer deze kinderen in een groep van het reguliere onderwijs moeten worden opgevangen. De klassengrootte zou dan kleiner moeten worden en de initiële opleiding en de bijscholing van leerkrachten dienden te worden verdiept en verbreed met meer orthopedagogische kennis en vaardigheden. Een spoedige invoering van het overigens gewenste WSNS in dit jaar reeds blijkt onverstandig en te snel. Welke garantie biedt het kabinet dat de wachtlijsten voor kinderen die toch niet te handhaven blijken in het gewone onderwijs, niet onverantwoord lang zullen worden? Is het niet beter alle voorbereidingen zodanig goed te doen dat de leerkracht deze nieuwe uitdaging beter aan kan?

Het is bemoedigend in het laatste OESO-rapport te lezen dat de gemiddelde scores van 9/10-jarigen voor wiskunde en science behoorlijk hoog zijn. Diezelfde OESO rapporteerde in 1995 overigens dat in Nederland een kleine 10% van de