

Aan de orde is de voortzetting van de behandeling van:

- **het voorstel van wet van de leden Kalma, Halsema en Van der Ham, houdende regels inzake het raadgevend referendum (Wet raadgevend referendum) (30372)**, van:

- de motie-Van der Staaij c.s. over aanhouden van het wetsvoorstel (30372, nr. 34);
- de motie-Heijnen over geschikt maken van DigiD voor het indienen van inleidende referendumverzoeken en ondersteuningsverklaringen (30372, nr. 35).

(Zie vergadering van 25 maart 2009.)

De **voorzitter**: Wij gaan nu verder met de voortzetting van de behandeling van het initiatief van de leden Kalma, Halsema en Van der Ham. Ik mis in vak-K mevrouw Halsema. Blijkbaar is zij afwezig. Ook afwezig is de heer Van der Staaij. Hij laat zich verontschuldigen, omdat hij een ander overleg moet bijwonen. Verder is mevrouw Koşer Kaya helaas ook afwezig, maar dat neemt niet weg dat wij met veel belangstelling gaan luisteren naar het antwoord van de heer Kalma.

Ik heet de minister van harte welkom.

De algemene beraadslaging wordt hervat.

□

De heer **Kalma** (PvdA): Voorzitter. Ik bedank de woordvoerders van de verschillende fracties voor hun opmerkingen en vragen in tweede termijn. Ik zal ze graag beantwoorden, mede namens de heer Van der Ham en mevrouw Halsema, die tot haar en onze spijt vanmorgen verhinderd is. Verder bedank ik de minister voor zijn opmerkingen.

Het debat van vorige week was iets minder fel dan de heer Dibi op grond van de Handelingen van de eerste termijn van de Kamer had verwacht, maar naar ons idee was het toch aan de pittige kant. Er was opnieuw steun voor de hoofdlijnen van ons voorstel, maar ook aanhoudend scherpe kritiek van een aantal partijen, met name CDA, VVD, SGP en ChristenUnie. Wij hebben geprobeerd om die kritiek te pareren en de meningsverschillen te overbruggen. De verschillen zijn echter, zo stellen wij na de tweede termijn van de Kamer vast, gebleven.

Van onze kant hebben wij duidelijk proberen te maken dat het referendum in het algemeen een nuttige en wenselijke aanvulling op het bestaande parlementaire stelsel vormt. Referenda houden de politiek in beide door ons gepresenteerde varianten scherp. Ze bevorderen alleen al omdat ze gehouden kunnen worden open responsief bestuur. En als ze gehouden worden, leveren ze democratische meerwaarde op, vanwege het mobiliserende effect dat ze hebben en vanwege de impuls die ze aan het publieke debat geven.

Wij hebben ook verwezen naar het veelvuldig gebruik van het referendum in het buitenland, met name in de Verenigde Staten en Europa, maar ook in de ons direct omringende landen. Referenda bestaan in allerlei soorten, die zeker niet allemaal goed bruikbaar zijn. Wij hebben in ons voorstel met overtuiging alleen die varianten verdedigd waarbij er geen sprake is van wetgeving door de bevolking zelf, maar alleen van afwijzing of van de plicht tot heroverweging. Het primaat

van de vertegenwoordigende democratie blijft overeind: burgers maken geen wetten.

Daarnaast keren wij ons tegen het plebiscitaire gebruik van dit instrument. Referenda mogen nooit een uitvlucht worden voor politici om geen besluiten te nemen. Het is op initiatief van de burgers zelf of niet. Het betreft, zoals ik in eerste termijn al zei, de installatie van een noodrem in geval van een beslissend referendum en van een dringend waarschuwingssignaal in geval van het onderhavige voorstel. Wij doen dat alles in het kader van de brede democratieopvatting, waarin het parlementaire stelsel aangevuld wordt met vormen van burgerparticipatie, omdat burgers meer zijn dan kiezers en omdat de overheid het niet alleen afkan.

Wij respecteren de bezwaren die enkele fracties tegen het referendum als zodanig naar voren hebben gebracht of, zoals in het geval van de ChristenUnie, tegen het raadgevende referendum. Wij betreuren het tegelijkertijd dat de aandacht van deze partijen voor genoemde democratieopvatting en voor onze principiële keuze voor een bepaald type referendum – corrigerend en niet initiërend, van onderop en niet als het de politiek goed uitkomt – in het debat heel beperkt was.

Het leek er de tegenstanders vooral om te doen het raadgevend referendum voor te stellen als een beslissend referendum in een slechte vormomgeving en als een poging – het is herhaaldelijk gezegd – om een grondwetswijziging langs een slinkse weg, langs een sluiproute te omzeilen. Dat verwijt doet niet alleen onrecht aan het eigenstandige karakter van het raadgevend referendum, maar het verwijt zelf kon onzes inziens in het debat ook niet staande worden gehouden.

De heer Schinkelshoek sprak van ondermijning van de parlementaire democratie en suggereerde strijdigheid met de Grondwet, maar moest dat terugbrengen tot een kwestie van elegantie. De heren Anker en Van der Staaij stelden met de CDA-fractie dat raadgevende referenda praktisch gesproken een dictaat vormen, terwijl hun eigen partijen bij het Europees referendum nu juist lieten zien hoe standvastig ze zijn. De heer Schinkelshoek deed ons raadgevend referendum als een opiniepeiling af. Tegelijkertijd hield hij, enkele zinnen later in zijn betoog, vol dat de politiek de uitslag altijd als bindend zal aanvaarden. Wat zegt dat dan over de politiek, althans, over de zijne? Hoe ver is de angst voor de burger al opgerukt?

De heer **Schinkelshoek** (CDA): Dit vraagt om een korte reactie, uitgelokt door de heer Kalma in de dupliek. Ik ben zo bescheiden om op te merken dat ik niet alleen sta in de constitutionele bezwaren die de heer Kalma aan mij toeschrijft. Ik verwijs voor alle duidelijkheid naar het advies van de Raad van State. Zoals ik in eerste en in tweede instantie heb beweerd, zegt de Raad van State niet dat er een formele strijd is met de Grondwet, maar dat invoering van een zo ingrijpende staatsrechtelijke aanpassing niet dient te gebeuren dan nadat de Grondwet is gewijzigd. De Raad van State adviseert dan ook om eerst de constitutionele hoofdweg te bewandelen, de koninklijke weg. Dat heb ik chic genoemd. Ik hecht eraan dat de heer Kalma mij correct citeert. Ik heb geen constitutionele bezwaren tegen de weg die hij aanreikt. Ik raad hem alleen aan om dat in het kader van een zorgvuldige omgang met de Grondwet op een weloverwogen manier te doen, dus om eerst de

Kalma

Grondwet te wijzigen en dan het referendum in te voeren.

De heer **Kalma** (PvdA): Ik heb mijn woorden zorgvuldig gekozen en gezegd dat de heer Schinkelshoek in ieder geval die strijdigheid suggereerde en in zijn tweede termijn wel degelijk van materiële strijdigheid heeft gesproken. Ja, er zit inderdaad enige spanning tussen onze opvattingen en die van de Raad van State. In eerste termijn heb ik al gezegd dat de Raad van State uiteindelijk de kwestie toespitst op de duur. Ik houd de uitspraak staande dat van fundamentele, letterlijke strijdigheid met de Grondwet geen sprake is. Ik citeer nog maar even: "vaststelling van wetten geschiedt door regering en Staten-Generaal gezamenlijk". Als het raadgevend referendum wordt toegepast zoals wij beogen en in ons wetsvoorstel hebben willen regelen, is er naar ons idee van strijdigheid geen sprake. Daarnaast moet de heer Schinkelshoek toch nog eens uitleggen waarom hij wel moeite heeft met en – naar ik aanneem – enkele bezwaren heeft tegen raadgevende referenda op gemeentelijk niveau, maar dat hij daar spanning met de Grondwet zelden of nooit aanroept. Is hij wat dat betreft niet veel te selectief?

De **voorzitter**: Ik laat het één keer toe dat u over en weer vragen stelt. Anders wordt het mij te onoverzichtelijk. Nu moet de heer Schinkelshoek de nieren proeven van de initiatiefnemers.

De heer **Schinkelshoek** (CDA): De heer Kalma is zo'n elegante deelnemer aan het debat dat ik hem vanzelfsprekend graag een vraag aan mij laat stellen. Ik wil hem volledigheidshalve een citaat over de kernbezwaren van de Raad van State voorhouden. Om deze reden is de Raad van State – en nu citeer ik – "van oordeel dat de definitieve introductie van de figuur van het raadgevende, correctieve wetgevingsreferendum een zo belangrijke staatsrechtelijke verandering inhoudt, dat het aanbeveling verdient daartoe niet over te gaan voordat de Grondwet heeft geregeld over welke onderwerpen een dergelijk referendum kan worden gehouden en onder welke omstandigheden een afwijzende uitslag geldig is". Het dringende advies van een belangrijke constitutionele raadgever is om de koninklijke weg te bewandelen. Dat zeg ik en dat zeggen anderen. Ik vind dat de heer Kalma iets te gemakkelijk omgaat met die bezwaren, alsof ik het alleen maar verzin, alsof ik het aandik, alsof ik er een karikatuur van maak. Ik vraag hem gewoon te handelen naar een heel verstandig constitutioneel advies.

De heer **Kalma** (PvdA): Ik misken niet uw recht om op deze manier hierover te denken. Ik heb er alleen wel op gewezen, nadat wij bij vorige gelegenheden hebben gezegd en uitgelegd waarom er een spanning bestaat met de opvatting van de Raad van State, dat er een geringschatting zit in het afdoen van ons zorgvuldig opgebouwde wetsvoorstel als een opiniepeiling. Zo ervaren wij het namelijk. Die geringschatting wil ik hier aan de kaak stellen.

De heer **Schinkelshoek** (CDA): Nee voorzitter, dat heb ik niet gezegd. Ik heb juist u verweten ... Pardon, mevrouw de voorzitter.

De **voorzitter**: Dat dacht ik ook.

De heer **Schinkelshoek** (CDA): Ik heb de heer Kalma verweten dat hij zijn voorstel zo onschuldig voorstelt, alsof het een opiniepeiling is. U stelt het voor alsof het niet meer is dan een kostbare opiniepeiling, niet anders dan een door de overheid gefaciliteerd en gesubsidieerd maatschappelijk debat. Dat is een onderschatting van uw eigen voorstel. Ik neem het serieuzer, ik neem het zwaarder. Daarom adviseer ik u, mijnheer Kalma, om eerst de Grondwet te wijzigen alvorens dit voorstel in stemming te brengen. Dat is ook de kern van de motie die de heer Van der Staaij mede namens mij heeft ingediend.

De heer **Kalma** (PvdA): De heer Schinkelshoek doet precies wat ik hem eerder verweet. Hij suggereert dat de zorgvuldig opgebouwde teksten, de procedures die wij gedeeltelijk met hulp van de Kiesraad hebben ingevoerd en gedeeltelijk hebben gewijzigd en de procedure die men in ons wetsvoorstel kan vinden, niet meer zijn dan een opiniepeiling. De heer Schinkelshoek gebruikt het woord "opiniepeiling" opnieuw en dat is precies wat ik bedoelde. De heer Schinkelshoek heeft het grootste recht op zijn eigen opvatting, maar dat is mijn teleurstelling over een deel van het debat van vorige week.

De heer **Schinkelshoek** (CDA): Ik heb nog een laatste opmerking. U stelt het voor alsof het een opiniepeiling is. Ik neem uw eigen voorstel veel serieuzer dan u! Daarom zeg ik dat je dit niet langs de gewone wettelijke manier met elkaar kunt afspreken. Daar heb je de Grondwet voor nodig!

De **voorzitter**: Ik stel voor dat wij het laatste woord op dit punt aan de heer Schinkelshoek laten, want de heer Kalma is het niet met hem eens.

Mijnheer Kalma, u vervolgt uw betoog.

De heer **Kalma** (PvdA): Ik kom straks graag terug op de motie.

De initiatiefnemers zijn zich bewust van de grenzen van het referendum en zij willen de praktijk in Nederland ook niet verheerlijken. Integendeel, nogal wat lokale referenda lopen uit op een teleurstelling, ook voor de betrokken burgers. Dat komt meestal doordat lokale bestuurders uit angst voor een advies van de burgers, dat zij zelf inhoudelijk moeten wegen, raadgevende referenda belasten met torenhoge opkomst- of meerderheidsdrempels. Die worden vervolgens zelden gehaald en dat doet de frustratie onder burgers alleen maar toenemen. Daarom zeggen wij dat bindende en adviserende referenda uit elkaar moeten worden gehouden. Onderken dat wie het raadgevend referendum koppelt aan hoge toegangs- en opkomstdrempels, het alleen maar moeilijker maakt om de uitslag van zo'n referendum, als die al geldig wordt verklaard, te nemen voor wat die is: een dringend advies, niet meer en niet minder.

Tegen deze achtergrond ontraden wij de motie-Van der Staaij c.s. In die motie wordt ons verzocht ons wetsvoorstel aan te houden totdat een grondwetswijziging heeft plaatsgevonden. Daarmee betrekken de indieners een stelling die volledig haaks staat op onze opvatting, zoals zo-even alweer bleek. Wij vinden namelijk dat er niet kan worden gesproken over strijdigheid met de Grondwet. Ik

Kalma

wijs er bovendien op dat de ondertekenaars opschorting vragen van de beraadslaging over een voorstel waar zij naar eigen zeggen sowieso tegen zullen stemmen. Dat hebben drie van de vier ondertekenaars zelfs al in eerste termijn gezegd.

Uit mijn beantwoording in eerste termijn zal duidelijk zijn dat wij de amendementen van Schinkelshoek c.s. op stukken nrs. 24 en 25 ontraden. De drempels die zij in amendement 24 willen opwerpen bij het inleidende en definitieve verzoek tot het houden van een referendum achten wij veel te hoog, ontleend aan een wet die het bindend referendum indertijd moest voorbereiden. Wij zijn principieel tegenstander van een opkomstdrempel van 60% die in het amendement op stuk nr. 25 wordt genoemd. Opkomstdrempels suggereren, als ze worden gehaald, een verplichtendheid die raadgevende referenda niet mogen hebben. Ze brengen het raadgevend referendum te dicht in de buurt van het bindend referendum en beperken de ruimte om de uitslag beargumenteerd terzijde te schuiven.

Collega-ondertekenaar Van der Ham heeft in eerste termijn toegelicht waarom wij de amendementen op stukken nrs. 28 en 30 over het referendabel zijn van belasting- en socialezekerheidswetten ontraden. Dit geldt ook voor amendement 30, dat een horizonbepaling wil introduceren en de amendementen 26 en 27 over de indiening van en de controle op referendumverzoeken.

In de discussie daarover in tweede termijn heeft de heer Schinkelshoek verwezen naar het advies van de Kiesraad. Hij heeft gelijk als hij stelt dat de Kiesraad aan een andere procedure de voorkeur geeft, maar hij heeft ongelijk als hij zegt dat wij het advies van de Kiesraad in de wind hebben geslagen. De raad hield namelijk rekening met de mogelijkheid dat wij vast zouden willen houden aan de in het oorspronkelijke wetsvoorstel voorgestelde procedure en heeft met het oog daarop een aantal wijzigingsvoorstellen geformuleerd. Die hebben we, zoals de heer Van der Ham al zei, allemaal overgenomen.

De heer **Schinkelshoek** (CDA): Het advies van de Kiesraad over de ondersteuningsverklaringen en verzoeken is veel stelliger dan de heer Van der Ham vorige week zei. Hij zei dat er een voorkeur lag. Integendeel, de Kiesraad is heel expliciet. De raad zegt dat het voorstel ongewenst is en zegt zelfs dat het indienen van verzoeken en ondersteuningsverklaringen in persoon op het gemeentehuis de "enige betrouwbare optie" is. Dit is de kern van het amendement dat ik heb voorgelegd. Waarom wijkt de heer Kalma hiervan af en waarom maakt hij zich zo kwetsbaar voor situaties zoals die zich recentelijk in Rotterdam hebben voorgedaan?

De heer **Kalma** (PvdA): De Kiesraad had het over het hele proces en heeft een directe vergelijking gemaakt met de kandidaatstellingsprocedure bij verkiezingen. Wij vinden die te zwaar. Bovendien, daaraan gaat de heer Schinkelshoek volledig voorbij, als de Kiesraad zo stellig is dat dit ongewenst is, dan had de Kiesraad niet een groot aantal voorstellen geformuleerd die ons wetsvoorstel in de ogen van de Kiesraad acceptabel zouden maken. Dat is gebeurd. Wij zijn daar niet zuinig mee omgesprongen en het resultaat is onzes inziens verdedigbaar. Het was duidelijk niet de eerste voorkeur van de Kiesraad. Dat heeft de heer Van der Ham gezegd en dat heb ik op eigen gelegenheid herhaald. De

Kiesraad heeft een aantal voorstellen gedaan ter verbetering en die hebben we allemaal overgenomen.

De heer **Schinkelshoek** (CDA): Niettemin zegt de Kiesraad dat het ongewenst is "om verzoeken en ondersteuningsverklaringen per lijst in te dienen in plaats van in persoon op het gemeentehuis". Dit blijft steeds de kern van de voorstellen. Naar het gemeentehuis gaan is de "enige betrouwbare optie". Ik citeer de Kiesraad en de heer Kalma wijkt daarvan af. Hij kan mij niet uitleggen waarom hij daarvan blijft afwijken. Hij heeft daar redenen voor, dat begrijp ik, maar welke dan?

De heer **Kalma** (PvdA): Het is niet de enige betrouwbare optie. Ik verwijs naar andere landen waar op een betrouwbare en zorgvuldige manier met het ophalen van handtekeningen steun wordt verworven voor het referendum. Ik herhaal mijzelf: naar ons idee is de Kiesraad op dit punt te stellig vanwege de directe vergelijking die wordt gemaakt met de kern van het verkiezingsproces zelf, in het bijzonder de kandidaatstelling.

De woordvoerders van het CDA, de SGP en de ChristenUnie, alsook de VVD hebben in tweede termijn duidelijk gemaakt dat hun fracties ons voorstel niet zullen ondersteunen. Dat respecteren wij. Verheugd zijn wij over de steun van de fracties van D66 en GroenLinks. Dit geldt ook voor de steun van de SP-fractie.

Met de heer Van Raak hebben wij met plezier de opmerkingen van de minister beluisterd over de referendabiliteit van rijks wetten. Wel willen wij de minister nog eens nadrukkelijk vragen of de huidige tekst van het amendement op stuk nr. 23, dat het uitzonderen van rijks wetten wil schrappen, inderdaad toereikend is, zoals wij beluisterd hebben, om de eerder gesignaleerde problemen te ondervangen of dat die nog aanvulling behoeft.

De heer Van Raak verdedigde voorts zijn twee amendementen op stukken nrs. 16 en 17 over de referendumcommissie. Hij heeft daarover in tweede termijn nog iets gezegd. Wij ontraden aanvaarding van die amendementen, zoals al duidelijk zal zijn geworden uit mijn beantwoording in eerste termijn. Het werk van een onafhankelijke commissie valt naar ons idee namelijk niet dicht te regelen. Ik denk dat wij hierover van mening blijven verschillen. Waarborgen die wij onder andere met betrekking tot de onafhankelijkheid van die commissie hebben ingebouwd, zijn onzes inziens toereikend.

Ten slotte heeft de heer Van Raak verwezen naar de commerciële industrie die in de Verenigde Staten, in het bijzonder in Californië, is ontstaan rond het ophalen van handtekeningen. Die commercialisering is inderdaad een zorgelijke ontwikkeling, die overigens niet alleen op referenda, maar ook op het politieke systeem in de VS in bredere zin betrekking heeft. Ter relativering wijs ik op wat ik in dit verband in eerste termijn zei: kiezers in de Verenigde Staten weten over het algemeen, zo blijkt uit onderzoek, goed onderscheid te maken tussen referenduminitiatieven van groepen burgers en van gevestigde belangengroepen. Referenda van de eerste soort worden twee keer zo vaak gewonnen als referenda van de tweede soort. Dat doet overigens aan de ernst van de ontwikkeling, bijvoorbeeld in Californië, niets af. In Europa doen commercialiseringstendenzen zich echter niet of nauwelijks voor, ook niet in referendumintensieve landen, zoals Zwitserland. Om die reden hebben wij ter

Kalma

zake geen specifieke regels in ons wetsvoorstel opgenomen, anders dan de gebruikelijke strafbepalingen, bijvoorbeeld aangaande het ronselen van stemmen.

Ik kom toe aan de opmerkingen van de heer Heijnen in tweede termijn. Ook zijn fractie zal tot ons plezier ons voorstel steunen. Hij informeerde nog wel naar de drempels voor referenda die gemeenten, provincies en waterschappen organiseren. Welnu, dat onderwerp hebben wij welbewust buiten ons voorstel gelaten, omdat de desbetreffende bestuursorganen ter zake een volledig eigen verantwoordelijkheid hebben.

Verder hebben wij goede nota genomen van zijn opmerkingen over de referendumcommissie en de subsidieverstrekking. Die activiteiten mogen inderdaad niet afleiden van de hoofdzaak, namelijk het referendum zelf en het daarmee geagendeerde onderwerp. Het instrument mag dus geen schade oplopen door gedoe er omheen. Hiermee zijn wij het zeer eens.

Ten slotte verwelkomen wij zijn motie over de bevordering van een spoedig gebruik van de digitale handtekening bij het inleidend en het definitief verzoek tot het houden van een referendum. Zoals wij hebben aangegeven, zou dat te zijner tijd kunnen en moeten leiden tot bovenwaartse bijstelling van de desbetreffende drempels.

Aan de behandeling van onze twee initiatiefwetsvoorstellen, waarvan die inzake het beslissend referendum tot in een volgende parlementaire periode zal doorlopen, ging de afgelopen tien jaar een enerverend stukje parlementaire geschiedenis vooraf. Ik denk dan aan individuele leden van de Eerste Kamer die een besluit over het referendum in de laatste fase wisten te blokkeren. Ik denk ook aan tijdelijke referendumwetten waarbij gepoogd werd, de tijdelijkheid ervan af te halen. Voorts denk ik aan zogeheten intrekkingswetten van het ene kabinet die vervolgens door het volgende kabinet weer werden ingetrokken. Wij hebben goede hoop op een positieve afronding van de behandeling van beide voorstellen in de Tweede en wellicht ook in de Eerste Kamer.

Ik sluit af met een citaat uit een van de rapporten die indertijd ten grondslag lagen aan de eerste wetsvoorstellen, het rapport van de commissie-Biesheuvel. In een passage waarin verder werd gekeken dan het referendum alleen, merkte de commissie op: "Het is niet juist om voorzieningen die in enig opzicht een correctie of aanvulling op het vertegenwoordigende stelsel inhouden, a priori af te wijzen. Het vertegenwoordigende stelsel heeft wel het primaat, maar niet het monopolie."

□

De heer **Van der Ham** (D66): Voorzitter. Mij resten nog twee opmerkingen in deze tweede termijn.

De leden Schinkelshoek, Griffith en Anker hebben een amendement over de horizonbepaling ingediend. Ik wijs erop dat de fractie van de heer Schinkelshoek zich in deze Kamer dikwijls verzet tegen horizonbepalingen. De heer Van Haersma Buma verzet zich bijvoorbeeld tegen allerlei horizonbepalingen bij terrorismewetgeving. Wij zijn daar niet per definitie tegen, maar wij zijn wel tegen dit amendement en daarbij wijs ik de heer Schinkelshoek op de inconsequentie van zijn eigen fractie.

Het tweede punt betreft de vraag in hoeverre iets bindend is. De Raad van State heeft daar iets over gezegd. Ook de Hoge Raad heeft daar in het verleden

een uitspraak over gedaan. Begin jaren negentig was er een raadgevend referendum in Amsterdam. De gemeenteraad had toen van tevoren gezegd zich onder bepaalde voorwaarden aan de uitslag daarvan te houden. Dat is zelfbinding. De toenmalige minister van Binnenlandse Zaken is daarop naar de rechter gestapt om het besluit te vernietigen. De Hoge Raad heeft gezegd dat dat niet kon, omdat zelfbinding is toegestaan: het parlement heeft de ruimte om zichzelf ergens aan te binden en kan daarvoor kiezen. De heer Kalma heeft er al op gewezen dat een Kamerlid er eigenstandig voor kan kiezen om zich niet te binden, zoals de fracties van de ChristenUnie en de SGP dat hebben gedaan bij het referendum over Europa. Ik wil de heer Schinkelshoek dus wijzen op uitspraken van deze colleges, teneinde hem op dat punt gerust te stellen.

De heer **Schinkelshoek** (CDA): Uitgedaagd door de heer Van der Ham wil ik graag nog iets zeggen over de horizonbepaling. Ik zal niet ingaan op zijn argument waar hij de ene inconsequentie wil bestrijden met de andere, want omdat hij altijd voor is, is hij nu tegen – of andersom. Ik kan dat niet volgen. De kern van de zaak kwam al naar voren in het debat dat ik zo-even met de heer Kalma had: het amendement over de horizonbepaling komt voort uit onze wens om eerst een grondwetsvoorziening te hebben. Dat is ook de achtergrond van het advies van de Raad van State. Als men al iets wil regelen vooruitlopend op de Grondwet, zal dat tijdelijk moeten zijn. Daarom heb ik dit amendement ingediend en niet omdat wij per definitie zo'n groot voorstander van horizonbepalingen zijn.

De heer **Van der Ham** (D66): In de beantwoording in eerste termijn heb ik al gezegd dat een horizonbepaling in dit geval niet nodig is, omdat het een eigenstandige wet is. Dat heb ik nog eens extra benadrukt in het kader van de discussie over rijkswetten. De wet heeft dus een eigenstandige kracht en een eigenstandige positie en een meerwaarde. Ook daarom is een horizonbepaling onwenselijk. Verder weten wij helemaal niet hoe het proces van de constitutionele verankering van het referendum zal lopen en hoe lang dat gaat duren. Ik vind het dan ook van groot belang dat er geen data in komen te staan. Als straks mocht blijken dat een referendumcultuur ontstaat waarbij het vorige voorstel van mevrouw Halsema, Kalma en mijzelf in voldoende mate voorziet in de voorzieningen die burgers willen, dan kunnen wij altijd nog overwegen om het uit de wet te halen. Laten wij dat tegen die tijd bekijken.

De heer **Schinkelshoek** (CDA): Ook deze redenering vermag ik niet te volgen. Juist omdat het lot van het initiatiefwetsvoorstel dat als eerste de naam van mevrouw Halsema draagt nog onzeker is, is er alle reden om het wijze advies van de Raad van State te volgen. Nu dit nog niet zo is, adviseert de Raad van State om geen wettelijke regeling met een permanent karakter tot stand te brengen. Precies om die reden is het verstandig om een horizonbepaling op te nemen. Als men dit al wil – het heeft niet mijn voorkeur – laat men het dan tijdelijk doen, zodat wij in ieder geval chic met de Grondwet blijven omspringen.

De heer **Van der Ham** (D66): We gaan chic met de Grondwet om, want burgers weten dat het parlement

Van der Ham

bewegingsvrijheid heeft als er een raadgevend, dus niet-bindend referendum wordt gehouden. Daarmee blijven wij binnen de grenzen van de Grondwet. Dat merk ik ten eerste op. Ten tweede heb ik de heer Schinkelshoek gewezen op de uitspraak van de Hoge Raad dat raadgevende referenda via de Grondwet mogelijk zijn. Mede met het oog daarop denk ik dat wij chic handelen. Daarnaast heb ik al uitvoerig uitgelegd dat de wet Kalma, Halsema en Van der Ham een eigenstandig karakter heeft. Maar goed, met de blik van de heer Kalma in de ogen zeg ik dat wij er nog wel eens over willen nadenken als de heer Schinkelshoek zegt dat hij voor het wetsvoorstel stemt als er een horizonbepaling in wordt opgenomen.

De heer **Van Raak** (SP): Maar dan heb ik een probleem! Mijn fractie was een warm voorstandster van deze wet, maar toen zij hoorde dat referenda over Europese aangelegenheden niet mogelijk waren, zakte haar enthousiasme tot ver onder het vriespunt. Ondertussen is dat weer heel groot geworden, omdat het dankzij mijn amendement wel mogelijk wordt. Als er wetstechnische aanpassingen nodig zijn, hoor ik dat nog wel van de minister, maar het enthousiasme is weer groot. We hebben wel het volgende probleem. Met het raadplegend referendum zijn referenda over Europese aangelegenheden wel mogelijk, terwijl die met het correctief referendum niet mogelijk zijn omdat het geen rijkswetherziening is. Mijn fractie wil niet in de situatie terecht komen dat deze wet als tijdelijke wet wordt beschouwd en dat het raadplegend referendum van tafel wordt gehaald zodra het correctief referendum wordt ingevoerd. Ik wil dus juist de toezegging dat de indieners met deze wet niet de bedoeling hebben dat het een tijdelijke wet wordt, maar dat deze wet blijft bestaan naast de mogelijkheid tot het houden van een correctief referendum.

De heer **Van der Ham** (D66): Ik vind het heel terecht dat de heer Van Raak mijn grapje even terugbrengt naar waar het hier natuurlijk over moet gaan. Ik zei voor de grap tegen de heer Schinkelshoek dat we er nog wel eens over wilden nadenken als hij het een of ander zou doen. De opvatting van de heer Schinkelshoek is natuurlijk zo bij hem ingesleten dat hij er waarschijnlijk toch nooit steun aan zal verlenen, maar we zullen zien waar het debat ons nog brengt. De heer Van Raak heeft in ieder geval helemaal gelijk: zolang het raadgevend referendum het enige instrument is waarmee je bijvoorbeeld Europese verdragen referendabel kunt maken – de vraag onder welke omstandigheden dat zou moeten, is in tweede termijn aan de minister voorgelegd – is het belangrijk dat het blijft bestaan. Dit herhaal ik in deze tweede termijn.

Minister **Hirsch Ballin**: Voorzitter. Op een aantal punten wordt nog een reactie van mijn kant gevraagd. Een daarvan betreft DigiD. Voor zover het gaat om een ondersteuningsverklaring, kan ik mij er wel iets bij voorstellen, maar we zijn nog niet helemaal op het punt gekomen waarop we dat voldoende betrouwbaar kunnen doen. Ik raad de Kamer dus aan om te wachten totdat wij het nader hebben beoordeeld in het kader van de Kieswet en van andere ontwikkelingen rondom DigiD. Het gaat natuurlijk om onderwerpen die te gewichtig zijn

om het risico te nemen dat er gemanipuleerd wordt en dat er een inzameling van toegangscode wordt gehouden. Daar is meer voor nodig, dus het lijkt me verstandig om daar nog eens naar te kijken. Overigens is DigiD nog een onderwerp van studie. Op het moment dat er meer duidelijkheid is, kan er een nadere stap worden gezet.

De heer **Heijnen** (PvdA): Voorzitter. Naar aanleiding van dit antwoord van de minister op de motie, waarvoor dank, probeer ik om het voor mezelf iets helderder te krijgen. Voor de goede orde: de motie heeft geen betrekking op referenda zelf, maar uitsluitend op het indienen van inleidende verzoeken en van ondersteuningsverklaringen. Maak ik terecht uit het antwoord van de minister op dat hij zijn medewerkers vraagt om DigiD ervoor geschikt te maken als het ernaar uit ziet dat een referendum conform deze wet mogelijk wordt?

Minister **Hirsch Ballin**: Ja, zo mogelijk. Het dictum veronderstelt eigenlijk uitvoerbaarheid, dus het lijkt mij beter om die eerst te beoordelen en daarna pas te constateren dat die er is.

De heer **Heijnen** (PvdA): In de motie wordt de regering opgeroepen om de uitvoerbaarheid te realiseren met het oog op te organiseren referenda. Als dat de strekking niet zou zijn, hadden wij geen motie in hoeverre dienen.

Minister **Hirsch Ballin**: Vanwege het probleem dat ik heb met de motie, heb ik er meedenkend op gereageerd, maar de Kamer toch het advies gegeven om deze motie nu niet aan te nemen. Misschien is het beter als de heer Heijnen de motie aanhoudt, of dat hij vraagt aan de regering om de Kamer hierover te berichten. Bij nader inzien heb ik eigenlijk een nog beter idee. Ik zeg de heer Heijnen toe dat ik de Kamer zal berichten over de geschiktheid en de mogelijkheid tot het geschikt maken van DigiD voor de inleidende referendumverzoeken en de ondersteuningsverklaringen. Ik zeg de Kamer toe dat ik dat zal beoordelen en haar daarover zal berichten. Ik geef de heer Heijnen dan alle gelegenheid om na die toezegging te constateren dat de motie niet meer nodig is en om die in te trekken. Het geschikt maken van DigiD voor dit doel vereist namelijk nader onderzoek. De vraag is bijvoorbeeld tot welke prijs in financiële zin wij daarmee willen gaan. Ook is het bijvoorbeeld de vraag welke nadere waarborgen er moeten zijn voor het vaststellen van de identiteit van de betrokkene. Is een soort DigiD-plus nodig om ervoor te zorgen dat dit niet overdraagbaar is en dat het verzoek echt wordt gedaan door degene die de verklaring aflegt? Ik sluit de noodzaak van zo'n DigiD-plus niet uit. Dit is toch iets anders dan het doen van een belastingaangifte, die je naderhand kunt corrigeren. Dat heb ik ook in mijn antwoord in de eerste termijn gezegd. Ik wil dit echter graag en met alle genoegen onderzoeken en beoordelen. Ik zeg de Kamer nu toe dat ik haar zal berichten over de beoordeling van een mogelijkheid om DigiD geschikt te maken voor dit doel.

De heer **Heijnen** (PvdA): De vorige minister van Binnenlandse Zaken deed mij een bijna vergelijkbare toezegging. Die heeft geleid tot een brief aan de Kamer van een aantal A4'tjes, waarin op de mogelijkheden en problemen werd gewezen. Uit die brief sprak echter op

Hirsch Ballin

z'n zachtst gezegd niet de intentie om het ook mogelijk te maken. De minister doet nu ruimhartig toezeggingen, waarvoor dank. Het fijne van een motie is echter, dat zij uitdrukking geeft aan de wens van de Kamer. De Kamer wenst dat dit op zo'n manier wordt onderzocht dat het mogelijk wordt. Uiteraard, als het niet kan, kan het niet. Dat moet echter uit het onderzoek blijken. De motie strekt ertoe om deze wens van de Kamer te benadrukken. Zo geformuleerd, hoeft de minister er geen bezwaar tegen te hebben.

Minister **Hirsch Ballin**: De heer Heijnen begrijpt goed wat mijn intentie is. Ik ga inderdaad een stap verder dan mijn ambtsvoorganger in haar brief deed. Ik heb namelijk de bedoeling om te onderzoeken of wij dit kunnen realiseren. Daarbij moeten wij wel betrekken hoeveel het kost en of er bijvoorbeeld aanvullende voorzieningen nodig zijn. Misschien moeten wij bijvoorbeeld iets van biometrie een plaats geven in DigiD om het voor dit doel bruikbaar te maken, opdat er geen inzameling kan plaatsvinden van DigiD-gegevens. Ik sluit dat niet uit. Ik zal dat beoordelen en de Kamer daarover berichten. De intentie is dus positief. Het gaat echter te ver om nu toe te zeggen dat wij het zullen bewerkstelligen. Deze toezegging doe ik de heer Heijnen dus. Volgens mij geeft hem dat alle kans om de motie nu in te trekken.

De heer **Schinkelshoek** (CDA): Hoe beoordeelt de minister van Binnenlandse Zaken, gehoord zijn oproep tot zorgvuldigheid, het amendement dat mevrouw Griffith, de heer Anker en ikzelf hebben ingediend over de inzameling van handtekeningen? Dat amendement ligt in lijn met het advies van de Kiesraad.

Minister **Hirsch Ballin**: Wat is het stuknummer van dat amendement?

De heer **Schinkelshoek** (CDA): Het heeft stuk nr. 26.

Minister **Hirsch Ballin**: Ik meen dat mijn voorganger daarop in de eerste termijn al heeft gereageerd. Het amendement op stuk nr. 26 is er een dat een zekere uitgebreidheid vertoont. Ik denk dat ik naar de eerder gegeven reactie moet verwijzen.

De heer **Schinkelshoek** (CDA): Kan de minister die reactie voor mij herhalen, voorzitter?

Minister **Hirsch Ballin**: Ik denk dat ik dan te veel van uw vergadertijd neem, mevrouw de voorzitter.

Ik kom op de kwestie van de rijkswetten. Ik heb al in eerste termijn doen blijken aan de heer Van Raak dat ik mogelijkheden zie voor een raadgevend referendum die bij een correctief referendum niet bestaan. Daar hoort wel een vooronderstelling bij, een conditie. Die houdt in dat wij de vertegenwoordigende lichamen van de andere landen van het Koninkrijk de kans geven op hun manier ruimte te creëren voor een volksuitspraak of iets anders. Het is daarom van belang dat de heer Van Raak op dit punt nog even verder denkt. Ik ben uiteraard bereid mee te denken of te laten meedenken over hoe het amendement moet worden geredigeerd om rekening te houden met de andere landen van het Koninkrijk. Wij moeten namelijk niet bij Nederlandse wet ingrijpen in de bevoegdheden die volgens het statuut toekomen aan de

staten van de Nederlandse Antillen en Aruba en straks aan de staten van Curaçao en Sint Maarten. Hoe zou dat kunnen? Het lijkt mij het verstandigst een fasering aan te brengen tussen de toepasselijkheid van het voorstel op Nederlandse wetten en rijkswetten die niet gelden in de andere landen van het Koninkrijk – daar kan de voorgestelde regeling zonder meer voor gelden, zoals dat ook is voorzien door de initiatiefnemers – en op de rijkswetten die ook moeten gelden in andere landen van het Koninkrijk. Dat zou kunnen door een bepaling in het amendement van de heer Van Raak op dit punt niet op hetzelfde moment in werking te laten treden, maar pas in werking te laten treden op het moment waarop de wetgevende macht van die andere landen van het Koninkrijk de gelegenheid heeft gehad ook in haar rol ten aanzien van rijkswetten een regeling te treffen over de mogelijke behoefte, al is die er wellicht niet, van raadpleging van haar kiezers. Ik realiseer mij dat dit beraad vergt, maar die ruimte moet worden gegeven als de Nederlandse wetgever het op zich neemt om een regel te stellen over de rijkswetgeving. Een andere mogelijkheid is om dit nu niet te doen, maar de Raad van State van het Koninkrijk advies te vragen over het uitstrekken van het raadgevend referendum over rijkswetten die ook in andere landen van het Koninkrijk gelden, maar in mijn verantwoordelijkheid voor de Koninkrijksrelaties en voor de wetgevingsprocedure als het gaat om rijkswetten ben ik gehouden om te wijzen op de bevoegdheid van de Staten van de Nederlandse Antillen en Aruba om hun gezichtspunt bij de behandeling van rijkswetten in te brengen. Dit zijn twee alternatieve routes. Het is aan de heer Van Raak om dat verder te beoordelen. De ene mogelijkheid is: faseer een en ander en stel de inwerkingtreding van rijkswetten die ook in de andere landen van het Koninkrijk gelden uit totdat de Staten van de andere landen van het Koninkrijk de gelegenheid hebben gehad om zich hierover uit te spreken. De andere mogelijkheid betreft het loskoppelen en afzonderlijk regelen.

De heer **Van Raak** (SP): Ik vind het fantastisch als de eilanden hun mening geven. Dat zou ik een verrijking van dit voorstel vinden, want dan krijgen zij ook een mogelijkheid om commentaar op rijkswetten te leveren. Dat zou de Europese democratie volgens mij alleen maar beter maken. Dat zou ik zeer toejuichen. Het maakt mij niet zoveel uit welke weg wij volgen. De eerste mogelijkheid om de Staten de mogelijkheid te geven hun mening te geven lijkt mij het handigst, maar wat betekent dat voor de tekst van mijn amendement? Dat kan ik moeilijk inschatten. Volgens mij hoeft er aan de tekst van het amendement niet zoveel te worden veranderd. Als dat wel zo is, dan zou ik daar graag een suggestie voor krijgen.

Minister **Hirsch Ballin**: Dat zou betekenen een redactie van het amendement, op een dusdanige manier dat de uitstrekking tot rijkswetten die ook in andere landen van het Koninkrijk gelden wordt gebonden aan een afzonderlijke inwerkingtredingsdatum en dat er een koppeling wordt gelegd met het moment waarop de andere landen van het Koninkrijk zich daarover hebben uitgesproken. Dat laatste kan wellicht via de toelichting worden verduidelijkt als redengeving voor de gefaseerde inwerkingtreding. Er zijn ook andere redacties denkbaar,

Hirsch Ballin

maar ik kan mij voorstellen dat wij daarover nog overleg hebben.

Mevrouw **Griffith** (VVD): Is het dan ook de bedoeling dat de Staten van de Antillen gevraagd wordt om een reactie op dit amendement?

Minister **Hirsch Ballin**: In ieder geval zal de inwerking-treding afhangen van het moment waarop men zich op dit punt heeft uitgesproken. Deze wetgevingsprocedure vindt in het openbaar plaats. In ieder geval wordt, wat mij ook nodig lijkt uit het oogpunt van goede constitutionele verhoudingen, de Staten van de Nederlandse Antillen en Aruba de ruimte gegeven om zich hierover uit te spreken. De vraag wanneer de Kamer hierover wil stemmen, is uiteraard aan de Kamer.

Mevrouw **Griffith** (VVD): Ik vroeg dit inderdaad met het oog op het stemmen. Als je, net als de heer Van Raak, dit zo hoog hebt zitten, kan ik mij voorstellen dat je toch wacht op het advies en het standpunt van de Antillen en dat de stemmingen dus uitgesteld worden.

De heer **Van Raak** (SP): Dat lijkt mij ook. Let wel, dit voorstel wordt niet minder, het wordt democratischer, beter. Dat zullen de indieners toch met mij eens zijn? Als daar consultatie voor nodig is van de Staten van de Nederlandse Antillen, dan moeten wij opschieten. Binnenkort bestaat dat land immers niet meer. Volgens mij kan dit vrij snel. Ik kan niet voor de Staten van de Nederlandse Antillen spreken, maar men krijgt hiermee een extra mogelijkheid om zijn mening te geven over Europese aangelegenheden. Ik kan mij niet voorstellen dat de Staten daar nee tegen zeggen. Het kan even duren, maar het kan ook heel snel gaan. Misschien kunnen wij daar ook eens naar informeren. Ik zou willen voorstellen om dit eerst te regelen, dus eerst de Staten om advies te vragen en dit wetstechnisch te regelen. Volgens mij kan het allemaal vrij snel en kunnen wij zelfs nog wel ruim voor 9 juni stemmen, dat lijkt mij allemaal geen probleem.

Minister **Hirsch Ballin**: In dat geval lijkt het mij eigenlijk voor de hand liggend dat de Staten van de Nederlandse Antillen en Aruba ook van de tweede variant die ik net noemde kennisnemen, dus het correctief referendum ten aanzien van rijkswetten die ook buiten Nederland gelden in een apart voorstel van rijkswet regelen. Ik bevind mij hier in de per definitie bescheiden positie van raadgever, maar ik zou mij kunnen voorstellen dat, nu het in dit geval gaat om een initiatiefvoorstel waarbij binnen de Kamer de gedachte opkomt dit ook te doen gelden voor rijkswetten die hun gelding hebben in de Nederlandse Antillen en/of Aruba, u, als voorzitter van de Tweede Kamer, daarover contact hebt met de voorzitter van de Staten van de Nederlandse Antillen en de voorzitter van de Staten van Aruba. Ik breng dit uiteraard in alle bescheidenheid naar voren.

De **voorzitter**: Ik kijk naar de leden die het voorstel hebben ingediend. Het blijft hun initiatief. Ik weet wel dat de heren binnenkort in Nederland zijn. Wij zullen dus bezien hoe snel wij dit kunnen doen.

Minister **Hirsch Ballin**: Voorzitter, ik hoop hiermee voldaan te hebben aan mijn taak tot voorlichting van de Kamer.

De algemene beraadslaging wordt gesloten.

De **voorzitter**: Ik dank de leden nogmaals voor het initiatief.

De stemmingen over het wetsvoorstel, de amendementen en de moties zullen wij plannen zodra de Kamer mij hiertoe het signaal geeft. De Kamer wil immers eerst het oordeel van de Staten hebben.

De vergadering wordt van 11.04 uur tot 11.30 uur geschorst.