

# De verwisselde kroonjuwelen

## *Dertien kanttekeningen bij de Operette van Wiegel*

---

WILLEM WITTEVEEN

*Lid van de Eerste Kamer voor de PvdA;  
Redacteur s&D*

1. Het lijkt een griekse tragedie. Terwijl in de Tweede Kamer de oppositiefracties de messen slijpen voor het debat over de parlementaire enquête over de Bijlmerramp en de medestanders van de coalitie bezig zijn hun verdedigingsmiddelen op te trekken, staat aan de overzijde van het Binnenhof, in de Eerste Kamer, de heer Wiegel op en brengt door zijn simpele 'tegen' bij het voorstel tot grondwetsherziening inzake het referendum het kabinet ten val. Uiteraard niet geheel alleen maar in reactie op de aankondiging van D66 dat het referendum een crisis waard is en met de stilziggende steun van alle CDA-senatoren, waaronder er ook zijn die zich wel eens publiekelijk voor het referendum hebben uitgesproken. Het kabinet is demissionair, tot verbazing van de meeste burgers, en dat net terwijl Nederland zich in een toestand van oorlog bevindt. 'Er is iets onherstelbaars gebeurd', zegt D66-leider De Graaf, want we moeten wel beseffen dat het correctief wetgevingsreferendum een van de kroonjuwelen van D66 is. Het einde van de paarse samenwerking is in zicht. De vijand staat als het ware voor de poorten en het land is zonder regering. Maar in de politiek kunnen de ontwikkelingen snel gaan. Een paar weken later, op het moment van schrijven van dit stuk, is er geen sprake meer van een tragedie maar van een operette. Terwijl in de Tweede Kamer nog steeds het doek niet is gevallen voor de bedreigde minister Borst, laat staan voor nog meer bewindslieden, hebben de onderhandelaars van de paarse fracties onder leiding van informateur Tjeenk Willink een geslaagde lijmpoging ondernomen. Allerlei andere mogelijkheden om staatkundige vernieuwingen in te voeren zijn in bedekte termen de revue gepasseerd, maar de oplossing voor het con-

flict blijkt eruit te bestaan om het nog eens te proberen met een nieuw voorstel om de grondwet te wijzigen (zij het nu met een samenstelling van de Eerste Kamer die in de verste verte geen tweede meerderheid voor dat voorstel kan opleveren) en in afwachting hiervan, tot 2003, bij gewone wet tijdelijk een raadplegend correctief wetgevingsreferendum in te voeren. Zo'n raadplegend referendum is, de naam zegt het al, niet

bindend. Regering en parlement kunnen een andere afweging maken dan de kiezers. Het is voor de tegenstanders van het referendum daarom veel aantrekkelijker, zelfs Wiegel is er niet op tegen. Maar D66 ziet hier opeens een groot goed in. De Graaf verklaart zelfs dat hij zich niet kan voorstellen dat als een referendum negatief uitpakt voor regering en parlement de volkswil zomaar terzijde wordt geschoven. Dat is nu juist de kern van het hele idee. Voor de echte kroonjuwelen zijn glazen namaakparels in de plaats gekomen. Toch is iedereen gelukkig.

2. Misschien was de tragedie al een operette toen het drama nog zo'n diepe indruk op ons maakte. Want was Wiegels optreden niet vooral een spectaculaire show? Hij gedroeg zich met opzichtige hoffelijkheid, prees bij herhaling de antwoorden die Peper en Kok op zijn vragen hadden gegeven. 'Wij hebben met plezier naar de minister van Binnenlandse Zaken geluisterd. Hij had een ontspannen verhaal – spiritueel, filosofisch. Hij heeft met inzet dit wetsontwerp verdedigd en het is een genoegen, zo zou ik willen zeggen, om met hem te debatteren.' (Wiegel in de Handelingen Eerste Kamer). En toen Kok zijn waarschuwing had afgegeven dat reeds één tegenstem het kabinet in ernstige moeilijkheden zou

kunnen brengen (net geen machtswoord), stapte Wiegel naar Kok toe om hem voor het oog van de camera's de hand te schudden en te zeggen dat de premier 'uitstekend' had gesproken. Om vervolgens keihard tegen te stemmen. Waar deed dit toneelspel me toch aan denken? Aan de ridderlijkheid van Don Quichotte die ten strijde trekt om de eer van Dulcinea (lees: het vertegenwoordigend stelsel) te redde? Nee, de retoriek van de hoffelijkheid deed me aan iets anders denken. Wie de tegenstander opheemt en de goede communicatie opzichtig looft, kan men redelijkerwijs niet meer van strategische motieven verdenken. Het gaat Wiegel echt om zijn principes en niet om zijn tegenzin tegen de paarse samenwerking of om het vereffenen van een rekening met andere VVD-leiders. Veel commentatoren verdachten Wiegel van deze minder fraaie motieven, maar er was in zijn gedrag feitelijk geen enkel aanknopingspunt voor te vinden. Dat nu is pas echt knappe retoriek. Wiegel moet de adviezen ter harte genomen hebben van Baltasar Gracián (1601-1658). Deze jezuïet was priester aan het Spaanse hof en werd bekend vanwege zijn adviezen voor prudent en effectief bestuurlijk gedrag. Deze priester, een goede leerling van Machiavelli, beschrijft precies hoe men zijn tegenstanders dient te bejegenen. De strategie van Wiegel sluit naadloos aan bij advies nummer 70 uit het *Handorakel*:

*Kunnen weigeren.* Men dient niet alles toe te staan en aan allen toe te geven. Kunnen weigeren is net zo belangrijk als kunnen inwilligen; vooral gezagsdragers dienen hier goed op te letten. De wijze waarop is van groot belang. Het *nee* van de een wekt meer achting dan het *ja* van de ander, omdat een hoffelijk *nee* meer bevredigt dan een droog *ja*. (...) Men moet nooit iemand iets kortaf weigeren, maar hem geleidelijk ontgoochelen. (...) Laat hoffelijkheid de leegte van de geweigerde gunst vullen en mooie woorden de plaats innemen van de afwezige daden. *Nee* en *ja* zijn vlug gezegd, maar vergen veel overleg.<sup>1</sup>

En in advies nummer 13 zegt Gracián dat het nuttig is nu eens wel, dan weer niet te laten merken dat men bijbedoelingen heeft. 'Een wijs man doet nooit wat hij voorgeeft te doen; hij laat weloverwogen een bedoeling doorschemeren om dan iets totaal anders

uit te voeren, wat niemand verwachtte.' Die strategie wordt wel eens doorzien door een slimme tegenstander, erkent Gracián (Kok zou later boos reageren op Wiegels handdruk), maar dan is ook weer een passend verweer mogelijk. 'Wie merkt dat zijn list doorzien is, moet nog verder gaan in zijn veinzerij en zijn tegenstander trachten te misleiden met de waarheid.'<sup>2</sup>

3. Was er ook een D66 strategie? De beslissing om het kabinet op het spel te zetten was welbewust genomen, verkondigde men daar meteen na de nacht van Wiegel. Het was aan de kiezers allemaal heel goed uit te leggen dat dit referendum een crisis waard was. Maar daar kwam men snel van terug. Zo fraai en vernieuwend is het correctief wetgevingsreferendum met zijn hoge drempels helemaal niet. Uit opiniepeilingen, die referenda van de straat, bleek geen steun voor D66. Ach ja, de paarse samenwerking had toch ook grote voordelen. Ging het niet eigenlijk allemaal veel meer om respect bij de coalitiepartners dan om dat referendum? Men draaide bij. Als dit al een strategie was, was het niet de strategie van Don Quichotte met zijn ridderlijkheid, maar van de windmolens die hij bestreed. Windmolens draaien, zoals bekend, met alle winden mee, zonder ooit zelf van hun plaats te komen. En ze blijven intussen toch altijd in alle redelijkheid hun constructieve bijdrage leveren.

4. Maar hoe zat het intussen met het referendum als kroonjuweel van de democratie? Veel glans gaat er niet uit van het voorstel dat door de Eerste Kamer niet aan de vereiste tweederde meerderheid werd geholpen. In korte tijd moeten eerst 40.000 en daarna 600.000 handtekeningen op gemeentehuizen worden ingeleverd. Deze drempel kan alleen genomen worden door grote en machtige maatschappelijke actoren. Het enige voorbeeld dat me de laatste tijd te binnen wil schieten, is dat van het rekeningrijden. Een gezamenlijke actie van ANWB en *Telegraaf* had deze hordes kunnen nemen. Maar dan zijn we er nog niet. Een wetsvoorstel wordt pas verworpen als 30 procent van *alle* kiesgerechtigden zich ertegen verklaart, wat neerkomt op een drempel van ruim 3.500.000 tegenstemmers. In de Eerste Kamer wijst Van Dijk (CDA) er terecht op dat dit een vrijwel onneembare drempel is.

1. Baltasar Gracián, *Handorakel en kunst van de voorzichtigheid*, vert. Theo Kars,

Amsterdam 1994, oorspr. 1647: p. 38.  
2. Idem, p. 10.

Stel dat de opkomst bij een referendum zo hoog is als bij de laatste statenverkiezingen, zeg 45,5 procent. Stel dat de tegenstanders van de wet een klinkende meerderheid behalen van 65 procent tegenover slechts 35 procent van de voorstanders. Dan nog zullen de tegenstanders het verliezen. Is dit nu echt de weg om het vertrouwen van de kiezer te winnen? Het is waarschijnlijk de zekerste weg naar een snelle desillusie.

Van Dijk legt de vinger op de zere plek. In de gegeven situatie is niet uit te leggen dat de grote meerderheid van tegenstemmers toch niet resulteert in verwerping van het wetsvoorstel. Overigens is het CDA niet tegen het referendum omdat het de kiezers te weinig invloed geeft, maar juist omdat het de kiezers teveel invloed dreigt te geven. Met die drie drempels zijn we er echter nog niet. Tal van onderwerpen zijn van referenda uitgezonderd: belastingwetten, de meeste internationale verdragen, planologische kernbeslissingen. De werkingssfeer van het correctief wetgevingsreferendum zou in de praktijk onmogelijk klein worden. Het voorstel over het rekeningrijden zou bijvoorbeeld gemakkelijk af kunnen stuiten op de financiële aspecten; als het maar als een belastingmaatregel wordt gepresenteerd (en dat is het eigenlijk ook) kan een kabinet de hele kwestie non-referendabel maken. Dit voorbeeld is ook geschikt om te laten zien dat als er werkelijk massaal verzet dreigt tegen een wetsvoorstel het referendum niet perse nodig is om van dit verzet invloed te doen uitgaan. Minister Netelenbos trok het voorstel terug toen bleek hoe onpopulair het was. Referenda hebben pas zin als de drempels veel lager zijn en de kansen om invloed te hebben navenant groter.

5. Is het raadplegend referendum dan wellicht een beter kroonjuweel dan het correctief wetgevingsreferendum? De uitwerking (nu nog onbekend) is dan van groot belang. Wanneer dezelfde hoge drempels worden gehandhaafd als bij het beslissende referendum, schieten we er niets mee op. Waarom zouden maatschappelijke organisaties zich al die moeite getroosten om een stemming te organiseren die door regering en parlement simpelweg terzijde kan worden geschoven? Dan zijn er vast eenvoudigere, goedkopere en effectievere manieren om je mening aan de autoriteiten kenbaar te maken. Jurgens pleitte er in het *PvdA-vlugschrift* dan ook voor om bij het raad-

plegend referendum juist lagere drempels te hantieren. Als het er alleen om gaat bij de werkelijk beslissende instanties de informatie op tafel te krijgen dat een deel van de bevolking tegen is, informatie die een rol speelt in de totale afweging, dan is men gebaat met vele raadplegende referenda, als een soort net iets zwaardere opinieonderzoeken. Maar ook dan maakt het vrijblijvende karakter van de volksraadpleging deze mogelijkheid nog weinig attractief. Een raadplegend referendum is geen winst vergeleken met een goed gestructureerde en in alle openheid gevoerde inspraakprocedure. Veel burgers zullen de gang naar de rechter als een veel interessantere mogelijkheid beschouwen om verzet aan te tekenen tegen wetgeving dan de gang naar de stembus.

6. De verwisseling van kroonjuwelen levert dus geen fraaier spektakel op. Je kunt je trouwens afvragen waarom het correctief wetgevingsreferendum nu juist tot kroonjuweel werd uitgeroepen. Het is D66 sinds de oprichting meer om andere staatkundige vernieuwingen gegaan: de gekozen minister-president, de gekozen burgemeester en het districtenselsel. Het referendum was altijd tweede keus, een gedachte achteraf. Van Mierlo voelde er niet veel voor, D66 verkiezingsprogramma's zwegen er vaak over. Senator Glastra van Loon, aanwezig tijdens de Operette van Wiegel, maakte er in zijn baanbrekende artikel 'Kiezen of delen' in het *Juristenblad* uit 1964 al heel weinig werk van; het was duidelijk een aanvullende, secundaire mogelijkheid, niet de hoofdzaak waar het om ging. Het is dan ook verrassend dat toen de mogelijkheid zich voordeed om in de onderhandelingen over herstel van de coalitie andere staatkundige en bestuurlijke vernieuwingen op de agenda te zetten, in ruil voor het referendum, er zo weinig suggesties vernomen werden van de zijde van D66. Melkert en Dijkstal paradeerden allerlei ideeën uit eigen kring, De Graaf schudde somber het hoofd.

7. Toch waren en zijn er wel een paar interessante mogelijkheden. Je zou bijvoorbeeld kunnen proberen een kwalitatieve verbetering tot stand te brengen van opiniepeilingen. De Amerikaan James Fishkin heeft een methode ontwikkeld, al een aantal maal met succes toegepast, die hij de 'deliberative opinion poll' noemt.<sup>3</sup> Daarbij wordt een representatieve steekproef van kiezers tijdens een vergade-

3. James S. Fishkin, *Democracy and Deliberation*, New Haven 1991.

ring in contact gebracht met politieke leiders (in de Verenigde Staten ging het om kandidaten voor het presidentschap) om met hen van gedachten te wisselen over een politiek onderwerp. Zo is het enerzijds mogelijk om de meningen van de kiezers te laten verwoorden, wat nog iets anders is dan erover te laten stemmen, maar deze tevens met informatie uit bestuurlijke en politieke kring te confronteren zodat alle betrokkenen andere en wellicht betere afwegingen gaan maken. Van deze methode afgeleide werkwijzen om publieke debatten te organiseren, vinden in partijverband plaats. Ook de overheid zou zich hieraan kunnen wagen. Wets- of grondwetswijzigingen zijn er niet voor nodig.

8. Een stap verder is de interactieve beleidsvorming. Je gaat geïnformeerde burgers betrekken in de voorbereiding van het beleid en zorgt er zo voor dat het beleid zelf een beter draagvlak heeft en minder verzet oproept; voorwaarde voor een succesvolle interactieve beleidsvorming is echter wel dat de overheid ook ruimte laat voor bijstelling van de eigen plannen in het licht van de voorkeuren uit 'het veld'. Interactief beleid past bij een andere bestuurstijl: communicatief en responsief bestuur. Kort en goed kan het ideaal van communicatief en responsief bestuur worden samengevat als een competente, consequente en luisterende overheid. Competent in het oplossen van problemen, consequent in het nakomen van afspraken en het onpartijdig handhaven van de rechtsorde, luisterend naar de opvattingen en verlangens van degenen waar de overheid mee te maken heeft. Er moet een oprechte bereidheid bestaan van fouten te leren en desnoods de organisatie ingrijpend aan te passen. Een responsieve overheidsorganisatie 'perceives social pressures as sources of knowledge and opportunities for self-correction', schrijven Nonet en Selznick in hun manifest over responsief recht.<sup>4</sup> Interessant genoeg maakte minister Peper in het Eerste Kamerdebat ruim baan voor interactieve beleidsvorming (en het referendum krijgt daarin dan een ereplaats). 'Interactieve beleidsvorming, die nu nog in de kinderschoenen staat, zou wel eens eerder regel dan uitzondering kunnen worden, alleen al omdat de informatiepositie en het kennispeil van burgers en belangengroeperingen door de

mogelijkheden van de informatie- en communicatietechnologie op een dusdanig niveau zullen liggen dat de overheid de roep om betrokkenheid bij de beleidsvorming niet zal kunnen en naar ik hoop ook niet zal willen negeren.'

9. Veel winst is ook te boeken door de 'checks and balances' in het openbaar bestuur te verbeteren. Waar bestuurlijke organen over macht beschikken, moet effectieve tegenmacht worden georganiseerd. Dit als aanvulling op de traditionele manieren van verantwoording en controle. Vooral bij Zelfstandige Bestuursorganen, die de laatste jaren op grote schaal zijn ontstaan en op afstand zijn geplaatst van ministerieel en parlementair toezicht, is er nog onvoldoende voor gezorgd dat door externe controles en tegenmachten het functioneren van deze bestuurlijke organen in goede banen wordt geleid. Dit is tegelijk een heel moeilijke maar ook heel belangrijke vorm van bestuurlijke vernieuwing.

10. Een interessant 'strijdpunt' is ook de openbaarheid van het politieke en bestuurlijke proces. In Nederland mag er met de invoering van de Wet Openbaarheid van Bestuur heel wat gewonnen zijn op dit vlak en is dankzij een actieve pers een grote mate van openbaarheid gerealiseerd, in het Europese vlak is geheimhouding de regel. Omdat het Nederlandse openbaar bestuur voor een steeds groter deel onder de invloed van het Europese, minder openbare bestuur staat, is hier veel werk aan de winkel. Ook in het binnenlands bestuur is de strijd echter niet gestreden. Van Thijn signaleert in zijn boek *De sorry-democratie* dat het steeds meer voorkomt dat voor het publiek belangrijke informatie in ongenummerde stukken wordt opgeschreven die men niet kan opvragen bij een onderzoek of enquête.<sup>5</sup> Dit is niet alleen een ondermijning van de mogelijkheden om bestuurders ter verantwoording te roepen, het is ook een aantasting van de openbaarheid zelf.

11. Wat veel meer nodig is dan de mogelijkheid om bij heel ernstige problemen een wet te verwerpen, is een praktijk van systematische en zorgvuldige wets-evaluatie. Vaak worden er wetten gemaakt waarbij

4. Ph. Nonet en Ph. Selznick, *Law and Society in Transition*, New York 1978: 77.

5. Ed van Thijn en anderen, *De sorry-democratie*, Amsterdam 1998.

van te voren niet bekend is of ze gehandhaafd kunnen worden. Vaak weet men niet of degenen die in de praktijk met de wet moeten werken de wet nuttig zullen kunnen gebruiken. Vaak weet men niet of wetten die een tijd geleden zijn uitgevaardigd en redelijk functioneren door nieuwe wetgeving in hun functioneren worden aangetast. Evaluatieonderzoek wordt incidenteel verricht en altijd in opdracht van overheidsorganisaties. Het zou democratischer zijn als Tweede en Eerste Kamer zelf meer weten over de praktijk van de wetsuitvoering. Er zou veel voor te zeggen zijn aan de Eerste Kamer de mogelijkheid te bieden (wetswijziging is daarvoor niet eens nodig) om zelfstandig onderzoeken in te stellen naar de maatschappelijke betekenis van wetgeving.<sup>6</sup> Dat onderzoek kan grote betekenis hebben voor pogingen om nieuwe wetten te maken die hun doelen dienen. Tegelijk is het een tamelijk technisch soort onderzoek dat weinig risico's inhoudt met betrekking tot het doorkruisen van het politieke primaat van de Tweede Kamer. Deze kan intussen zelf door haar grote werklast niet aan systematische wets-evaluaties toekomen.

12. Veel nuttiger dan het correctief wetgevingsreferendum lijkt mij het terugzendrecht, waar Erik Jurgens bij herhaling een lans voor heeft gebroken. De Eerste Kamer gaat uit respect voor het politieke pri-

maat van de Tweede Kamer vaak tandenknarsend akkoord met wetten die eigenlijk niet door de juridische beugel kunnen. Voorbeelden zijn de Wet Herstructurering Varkenshouderij, waar de rechter later de staf over heeft gebroken, en de Nabestaandenwet. In beide gevallen waren rechtsbeginselen in het geding die de wetgeving onrechtmatig dreigden te maken. Onder politieke druk ging de Eerste Kamer met deze wetsvoorstellen in zee. Het terugzendrecht is hiervoor een remedie. De ondeugdelijk geachte wet kan dan nog eens aan de Tweede Kamer worden voorgelegd. Als de Tweede Kamer na het bekijken van de principiële argumenten toch aan zijn afweging vasthoudt, kan de Eerste Kamer in dit scenario niet meer tegenstemmen. Het probleem is dan wel onder ogen gezien en de democratische keuze is uitdrukkelijk gemaakt. Als de wet dan in de praktijk toch problemen oplevert, is meteen duidelijk welke instantie daarvoor verantwoordelijk is, te weten de Tweede Kamer.

13. Zo komen in plaats van de verwisselde kroonjuwelen opeens andere glinsterende stukjes glas in aanmerking voor opwaardering. Als dat ook werkelijk gebeurt en er over deze voorstellen een publieke discussie ontstaat, heeft de Operette van Wiegel achteraf toch zin gehad.

2 juni 1999

6. Deze mogelijkheid is geopperd door Erik Jurgens.