

Vergaderjaar 2024–2025

36 468

Voorstel van wet van het lid Van Nispen houdende verandering in de Grondwet, strekkende tot opneming van bepalingen inzake het correctief referendum

A

VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR BINNENLANDSE ZAKEN¹

Vastgesteld 25 maart 2025

1. Inleiding

De leden van de **BBB**-fractie hebben kennisgenomen van het voorstel en wensen hierover enkele vragen te stellen.

De leden van de **GroenLinks-PvdA**-fractie hebben met betrekking tot dit wetsvoorstel nog enkele vragen aan de regering en aan de initiatiefnemer.

De leden van de **VVD**-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van dit wetsvoorstel en de behandeling daarvan in de Tweede Kamer. Hoewel het een tweede lezing betreft hebben deze leden naar aanleiding van recente ontwikkelingen nog wel enkele vragen.

De leden van de **CDA**-fractie hebben kennisgenomen van het voorstel van initiatiefnemer.

Met belangstelling hebben de leden van de fractie van **D66** kennisgenomen van het wetsvoorstel in tweede lezing. Zij willen graag van de gelegenheid gebruik maken om nadere vragen te stellen aan de initiatiefnemer en ook aan de regering.

De leden van de **ChristenUnie**-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel in tweede lezing. Naar aanleiding daarvan stellen deze leden graag nog enkele vragen.

¹ Samenstelling:

Kemperman (BBB), Lagas (BBB) (*voorzitter*), Kroon (BBB), Van Langen-Visbeek (BBB), Lievens (BBB), Fiers (GroenLinks-PvdA), Recourt (GroenLinks-PvdA), Janssen-Van Helvoort (GroenLinks-PvdA), Van Gorp (GroenLinks-PvdA), Roovers (GroenLinks-PvdA), Geerdink (VVD), Van de Sanden (VVD), Meijer (VVD) (*ondervoorzitter*), Doornhof (CDA), Prins (CDA), Van Toorenburg (CDA), Dittrich (D66), Aerdts (D66), Van Hattem (PVV), Nicolai (PvdD), Nanninga (JA21), Janssen (SP), Talsma (CU), Dessing (FVD), Schalk (SGP), Perin-Gopie (Volt), Van Rooijen (50PLUS), Van der Goot (OPNL)

De leden van de **Volt**-fractie hebben kennisgenomen van de tweede lezing voor het wijzigen van de Grondwet in verband met de invoering van een bindend correctief referendum. Gezien de meest recente verkiezingen in Europa en de Verenigde Staten waarbij sociale media een belangrijke rol speelden, hebben de leden nog enkele vragen aan de initiatiefnemer.

De leden van de **50PLUS**-fractie spreken hun waardering uit naar de huidige initiatiefnemer en dit geldt onverkort voor de voorgangers, die dankzij hun doorzettingsvermogen en vasthoudendheid alsmede onverminderd hard werken er thans in geslaagd zijn het correctief referendum in tweede lezing aan onze Kamer voor te leggen. Vele argumenten aangaande dit mogelijk in te zetten instrument zijn de revue al gepasseerd en die gaan de leden van de 50PLUS-fractie niet herhalen. Echter, naar aanleiding van de behandeling van dit initiatiefwetsvoorstel in de Tweede Kamer op 20 november 2024 en de beantwoording daarop op 16 januari 2025 hebben deze leden toch nog een paar vragen.

Het lid van de **OPNL**-fractie heeft met interesse kennisgenomen van het wetsvoorstel en heeft daarbij nog enkele vragen.

2. Representatieve democratie

De leden van de **VVD**-fractie staan nog achter hun standpunt in eerste lezing dat een referendum in onze consensusdemocratie, waarbij ook respect is voor minderheidsopvattingen, geen geschikt middel is om maatschappelijke onvrede weg te nemen. Daarvoor zijn onder meer verbeterde mogelijkheden van participatie en veranderingen in de politieke cultuur noodzakelijk. Deze leden voelen zich in deze opvatting gesterkt, nu ze zien dat elders, bijvoorbeeld in de Verenigde Staten, het begrip democratie versmald wordt tot «de meerderheid bepaalt». Dit past in het beeld van steeds verder toenemende polarisatie. Kan de initiatiefnemer aangeven hoe voorkomen kan worden dat het instrument referendum deze, in de ogen van deze leden ongewenste, ontwikkelingen bevordert?

Zoals blijkt uit de met betrekking tot de eerste lezing van het Grondwetsvoorstel gewisselde stukken, wordt beoogd een gevolg te geven aan het rapport van de Staatscommissie-Remkes, waarin onder meer wordt aanbevolen een bindend correctief referendum in te voeren. Volgens de Staatscommissie functioneert de parlementaire democratie in Nederland behoorlijk goed, maar moet het stelsel wel meer toekomstbestendig worden gemaakt. De leden van de **CDA**-fractie herkennen – zoals meerdere keren naar voren gebracht – de door de Staatscommissie geconstateerde problemen, waaronder het feit dat het stelsel op dit moment niet genoeg in staat is om een aanzienlijke groep Nederlanders goed inhoudelijk te vertegenwoordigen. Daarom staan de leden van de CDA-fractie in het algemeen welwillend tegenover voorstellen waarmee aanbevelingen worden opgevolgd, maar de leden plaatsen wel kanttekeningen bij het voorliggende initiatief, onder meer voor wat betreft volksraadplegingen op decentraal niveau.

Bij de eerdere behandelingen van voorstellen voor een bindend correctief referendum hebben de leden van de CDA-fractie – als het gaat om decentrale volksraadplegingen – naar voren gebracht dat hiervoor ten onrechte een negatieve lijst ontbreekt. Nederland is immers ingericht als gedecentraliseerde eenheidsstaat: lagere overheden kunnen aan medebewindstaken worden gebonden en hebben te maken met interbestuurlijk toezicht van boven. Zo bezien is het allerm minst logisch dat *alle* besluiten van decentrale volksvertegenwoordigende organen aan een

referendum onderworpen kunnen worden. Tijdens het debat bij de eerste lezing van het Grondwetsvoorstel is namens de CDA-fractie daarom de suggestie gedaan om het voorstel in tweede lezing te splitsen op grond van artikel 137, lid 5 Grondwet. Waarom heeft initiatiefnemer hier niet (alsnog) voor gekozen?

Uit het wetsvoorstel volgt dat het voorgestelde correctief referendum voor provincies, waterschappen en gemeenten facultatief is. In eerste instantie was dit niet zo opgenomen in het voorstel. De leden van de **ChristenUnie**-fractie vragen de initiatiefnemer die aanvankelijke keuze te motiveren en bovendien te reflecteren op de consequenties van de voorgestelde tekst na amendering op dit punt. Welke gevolgen heeft de geamendeerde tekst in de visie van de initiatiefnemer bijvoorbeeld als het gaat om gelijke toegang van burgers tot de door de initiatiefnemer zo gewenste noodremvoorziening? Acht de initiatiefnemer de mogelijke rechtsongelijkheid ten gevolge van het facultatieve karakter niet problematisch? En doet dit geen afbreuk aan een van de funderende principes onder het oorspronkelijke initiatiefwetsvoorstel?

Tijdens de behandeling in eerste lezing gaf de toenmalige initiatiefnemer aan dat haar niet bekend was of de decentrale overheden op enige wijze betrokken waren bij de totstandkoming van het wetsvoorstel. Evenmin was haar bekend hoe de decentrale overheden de uitvoerbaarheid van het wetsvoorstel beoordelen. Gegeven de grote potentiële gevolgen voor decentrale overheden gaan de leden van de ChristenUnie-fractie ervan uit dat de huidige initiatiefnemer alsnog stappen heeft gezet om de decentrale overheden te betrekken. Is dat juist? En wat heeft dat opgeleverd, met name waar het gaat om de aspecten van uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid?

In dit wetsvoorstel wordt het correctief referendum in de Grondwet opgenomen, maar worden de specifieke voorwaarden voor het gebruik ervan niet vastgelegd in de Grondwet. Dit betekent dat de nadere invulling bij gewone wetgeving geregeld zal worden. De leden van de **Volt**-fractie zie hierin een risico, omdat dit het instrument kwetsbaar kan maken voor misbruik of beïnvloeding door kwaadwillenden. Daarnaast is de rol van sociale media in verkiezingscampagnes en publieke opinievorming aanzienlijk veranderd ten opzichte van enkele jaren geleden. Hoe garandeert de initiatiefnemer dat een correctief referendum daadwerkelijk de stem van het volk weerspiegelt en de democratie versterkt? Welke waarborgen zijn er om te voorkomen dat het debat en de uitkomst van een referendum worden gedomineerd door actoren met de meeste invloed op sociale media en niet per se door een breed gedragen volkswil? Waarom is ervoor gekozen de voorwaarden niet in de Grondwet zelf te verankeren?

Tijdens de eerste lezing van het wetsvoorstel zei Minister De Jonge het volgende: «Dit correctief referendum maakt het eigenlijk mogelijk om aan de noodrem te trekken op het moment dat parlementaire meerderheidsbesluitvorming tot een uitkomst leidt die evident in strijd is met het gevoel van de bevolking op dat moment. Ik denk dat het heel zinvol is om daar terughoudend in te zijn met de inzet. Dat heeft alles te maken met de vormgeving van het instrument. Maar die mogelijkheid aanbieden, kan echt wel in samenhang zijn met de vormgeving van de representatieve democratie zoals we die kennen.»² Kan de initiatiefnemer zich vinden in de woorden van de vorige Minister, zo vraagt het lid van de **OPNL**-fractie. Ziet de initiatiefnemer nog andere voordelen dan de Minister in dit verband heeft genoemd van een correctief referendum?

² Kamerstukken II, 2021/22, 36 160, nr. 2, p. 32.

Correctieve referenda zouden zich moeilijk kunnen verhouden met besluiten die genomen worden op basis van verplichtingen van hogere overheden («van bovenaf»). Een besluit zou bij correctief referendum verworpen kunnen worden, terwijl de verplichting om dat besluit te nemen blijft staan. Dit kan op decentraal niveau plaatsvinden (medebewindstaken) als op nationaal niveau, zoals de implementatie van richtlijnen van de Europese Unie. Het OPNL-fractielid vraagt zich af hoe dit wetsvoorstel de omzetting van EU-richtlijnen beïnvloedt, mede in het licht van het loyaliteitsbeginsel, zoals vastgelegd in artikel 4, derde lid, van het Verdrag betreffende de Europese Unie.

Met betrekking tot het voorliggende wetsvoorstel heeft de initiatiefnemer aangegeven dat niet elk onderwerp zich leent voor het houden van een referendum.³ Specifiek over begrotingen merkt de Staatscommissie parlementair stelsel op dat zij naar hun aard te ruim en te onbepaald worden geacht voor de vraagstelling in een referendum. Over belastingen merkt de commissie op dat dergelijke wetgeving zich niet goed verhoudt met een geïsoleerde (en bindende) kiezersuitspraak.⁴ De initiatiefnemer heeft deze en andere opmerkingen ter harte genomen. Deze bevindingen hebben ertoe geleid dat voor referenda over voorstellen van wet, aangenomen door de Staten-Generaal, een negatieve lijst bestaande uit niet-referendabele onderwerpen is opgenomen in artikel 89b.

Voor decentrale overheden ontbreekt een dergelijke lijst – of (in de plaats daarvan) de bevoegdheid voor de wetgever om deze op te stellen. Op lokaal niveau is immers al waardevolle ervaring is opgedaan met referenda.⁵ Koepelorganisaties, zoals de VNG, beschikken daardoor over nuttige kennis op gebied van de organisatie en uitvoering hiervan.

Uit het ontbreken van een dergelijke lijst of bevoegdheid voor de wetgever leidt het lid van de OPNL-fractie – mogelijk ten onrechte – af dat het kennelijk de bedoeling van de initiatiefnemer is, dat op decentraal niveau of op het niveau van waterschappen besluiten tot vaststelling van begrotingen en belasting- en heffingsverordeningen niet op voorhand mogen worden uitgesloten van een correctief referendum.

Uit artikel 128a en 133a van het voorstel leidt het lid verder af dat het voorstelbaar zou zijn dat medebewindstaken krachtens de door decentrale besturen vast te stellen verordening onderworpen kunnen worden aan een correctief referendum. Tegelijkertijd zijn decentrale overheden bij medebewindstaken gehouden om taken van hogere overheden uit te voeren. Ten aanzien van medebewindstaken is de autonomie van decentrale overheden dus al beperkt.

Tegen deze achtergrond wenst het lid van de OPNL-fractie een aantal vragen te stellen. Het lid ontvangt graag van de initiatiefnemer en de regering een reflectie over de mogelijkheid om op decentraal niveau besluiten over de begroting en over belasting- en heffingsverordeningen onderwerp van een beslissend referendum te maken, terwijl dat op nationaal niveau niet mogelijk is. Het lid vraagt de initiatiefnemer en de regering of zij kunnen reflecteren op de gevolgen van deze Grondwetswijziging op de interbestuurlijke verhoudingen. Het lid denkt in dit verband bijvoorbeeld aan het interbestuurlijk toezicht ten aanzien van de verschillende medebewindstaken en de begroting van gemeenten, provincies en waterschappen. Het lid vraagt aan de initiatiefnemer en de regering in

³ *Kamerstukken II*, 2021/22, 36 160, nr. 3, p. 7.

⁴ *Lage drempels, hoge dijken. Democratie en rechtsstaat in balans. Eindrapport Staatscommissie parlementair stelsel 2018*, p. 146.

⁵ *Staat van het Bestuur 2020*, p.38.

hoeverre het wenselijk is dat het voorstel een grondwettelijk kader biedt om besluiten ten aanzien van medebewindstaken aan een beslissend referendum te onderwerpen. Het lid vraagt zich tevens af of kan worden toegelicht in hoeverre deze mogelijkheid passend is binnen ons staatsrechtelijk bestel.

Het lid van de OPNL-fractie constateert ten slotte dat het voorstel niet gesplitst is, ondanks dat dit wel ter overweging meegegeven is tijdens de beraadslaging in de Eerste Kamer over de overwegingswet.⁶ Dit in tegenstelling tot de vorige tweede lezing van het voorstel tot het opnemen van een correctief referendum in de Grondwet, toen het voorstel wel door de Tweede Kamer gesplitst is.⁷ Het lid vraagt de initiatiefnemer welke argumenten ten grondslag hebben gelegen aan de keuze om de Tweede Kamer niet voor te stellen het voorstel te splitsen. Het lid vraagt zowel de initiatiefnemer als de regering of zij het mogelijk achten dat het voorstel, nu het in tweede lezing in de Tweede Kamer is aangenomen, bij novelle alsnog gesplitst wordt.

3. Timing tweede lezing en uitvoeringswet

De leden van de **BBB**-fractie vragen de regering of zij voornemens heeft om, tegelijkertijd met de beantwoording van de vragen uit dit verslag, een hoofdlijnenbrief te sturen ten aanzien van de uitvoeringswet, zulks naar analogie van de contourenbrief betreffende de voorgenomen wetgeving inzake constitutionele toetsing?

De oorspronkelijke initiatiefnemers waren duidelijk dat de uitvoeringswet voor de principiële discussie niet los gezien kan worden van de Grondwetswijziging. Ook in de beraadslagingen in de Eerste Kamer werd, vastgelegd in stemverklaringen, duidelijk dat dit principieel wenselijk is. Wat zijn de redenen van de initiatiefnemer om beide wetsvoorstellen separaat voor behandeling aan te bieden? Welke voor en nadelen ziet de initiatiefnemer aan deze gescheiden behandeling?

De uitvoeringswet zal pas in het zomerreces van 2026 ingediend worden bij de Tweede Kamer. Zijn er redenen om zo lang te wachten? Welke mogelijkheden ziet de initiatiefnemer om dit verkorten? Ziet hij alsnog mogelijkheden om de twee wetsvoorstellen gelijktijdig in de Eerste Kamer te behandelen.

Tijdens de eerste lezing gaven de initiatiefnemers van het wetsvoorstel aan dat zij tijdens de tweede lezing een voorstel voor de uitvoeringswet zouden indienen. In de toelichting lezen de leden van de **GroenLinks-PvdA**-fractie: «Bij de afgelopen parlementaire behandeling van het initiatiefwetsvoorstel Van Raak tot invoering van bindend correctief referendum werd in de beraadslagingen duidelijk dat het debat over over [sic] de principiële wenselijkheid van de mogelijkheid tot het opnemen van een referendum in de Grondwet en het debat over de procedurele uitwerking van de voorwaarden niet gescheiden bleven. Indiener heeft er daarom voor gekozen het initiatief te nemen voor een uitvoeringswet. Dit voorkomt dat twee discussies oneigenlijk door elkaar beïnvloed worden en geeft de richting aan waar indiener bij de uitvoering van het voorliggende voorstel aan denkt.»⁸ Inmiddels hebben de leden begrepen dat de huidige initiatiefnemer de uitvoeringswet aan de regering overlaat. Wat heeft de initiatiefnemer doen besluiten hiervan af te zien? Welke argumenten waren daarbij doorslaggevend?

⁶ *Handelingen I*, 2023/24, nr. 2, item 3, p. 26.

⁷ *Handelingen II* 2021/22, nr. 85, item 26, p. 1.

⁸ *Kamerstukken II* 2021/22, 36 160, nr. 3, p. 2.

De Minister heeft in het debat in de Tweede Kamer aangegeven dat de uitvoeringswet op zijn vroegst gereed zal zijn rond de zomer van 2026. Dit betekent dat de wet nog anderhalf jaar op zich laat wachten, terwijl het aanvankelijk de bedoeling was om de behandeling van beide wetten ongeveer parallel te laten verlopen. Dit zorgt voor een aanzienlijk tijdsverschil tussen de twee behandelingen. De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie hebben daarover enkele vragen.

Wat heeft ervoor gezorgd dat deze processen uit elkaar zijn getrokken? Volgens welke logica is het een goed idee om deze twee nauw verwante wetten zo ver uit elkaar te trekken in de tijd?

Wat zijn de consequenties, naar het oordeel van de regering en de initiatiefnemer, voor (het imago van) de politiek als, na een lange strijd voor een wijziging van de Grondwet, een eventuele uitvoeringswet niet tot stand komt?

Is de regering het met de leden van de GroenLinks-PvdA-fractie eens dat de kans dat er een situatie ontstaat waarbij de Grondwetwijziging wel gerealiseerd is, maar de uitvoeringswet niet, zeer aanzienlijk is, mede door de vereiste meerderheid van tweederde? Is de regering het met de leden eens dat een dergelijke situatie zeer onwenselijk is? Hoe kijkt de regering, vanuit haar verantwoordelijkheid, aan tegen het creëren van een dergelijke situatie? Kan de regering het principe van goed bestuur in haar antwoord betrekken?

Zijn de initiatiefnemer en de regering het met de leden van de GroenLinks-PvdA-fractie eens dat het, gezien deze mogelijke uitkomst, verstandig zou zijn om de tweede lezing van de Grondwetwijziging en de uitvoeringswet met elkaar te harmoniseren in de tijd?

In het voorstel staat dat de uitvoeringswet binnen vijf jaar na de Grondwetwijziging moet worden aangenomen, met een eenmalig uitstel van vijf jaar. Wat gebeurt er met de wijziging van de Grondwet als er in die tien tussenliggende jaren geen uitvoeringswet wordt aangenomen?

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie zijn van mening dat het wenselijk is om, zoals oorspronkelijk voorzien, beide wetten gelijktijdig of in een kort op elkaar volgend tijdsbestek te behandelen. Hoe kijken de regering en de initiatiefnemer aan tegen deze mogelijkheid?

De leden vragen zich af of er inmiddels al een begin is gemaakt met de voorbereiding van de contouren van de uitvoeringswet. Welke stappen zijn al gezet? Kan de regering een overzicht geven van de stappen die tot nu toe zijn doorlopen?

Inmiddels heeft de regering het opstellen van die uitvoeringswetgeving op zich genomen. Die uitvoeringswetgeving is pas in de zomer van 2026 te verwachten. Een hoofdlijnenbrief is voor de zomer van 2025 toegezegd. Kan de regering, zo vragen de leden van de **VVD**-fractie, nu al aangeven welke criteria zij hanteert bij het vaststellen van de verschillende drempels? En welke procedure wordt gevolgd om tot die hoofdlijnenbrief te komen? Wie wordt daarbij geraadpleegd?

Toegezegd is dat voor het vaststellen (en voor het wijzigen) van de drempels een tweederdemeerderheid vereist is. Voor de overige uitvoeringswetgeving geldt dat niet. Komt de regering daarom met twee uitvoeringswetten?

De leden van de **D66**-fractie lezen dat de initiatiefnemer van standpunt is veranderd. De uitvoeringswet moet nu door de regering worden voorbereid en niet meer gelijktijdig met de tweede lezing van het Grondwetsvoorstel worden behandeld. De argumenten die de initiatiefnemer aanvoert waren al eerder bekend en met de voorgangers van de initiatiefnemer besproken. Nadat hun voorstel was afgewezen, dienden zij meteen een nieuw voorstel in. Daarin meldden zij in de memorie van toelichting dat zij een invoeringswetsvoorstel ter hand zouden nemen. Nu meldt de initiatiefnemer dat hij «inmiddels» tot een gewijzigd inzicht is gekomen. Bij aanneming van de Grondwetswijziging zou de uitvoeringswet een zaak van de hele Kamer worden en niet alleen van één fractie, maar dat was de vorige keer ook al zo? Kan de initiatiefnemer uitvoeriger aangeven waarom de aangevoerde argumenten eerst niet en nu wel beslissend zijn geworden voor deze majeure verandering van standpunt?

Wat als de Grondwet conform het voorliggende wetsvoorstel wordt gewijzigd, maar de uitvoeringswet achterwege blijft vanwege het ontbreken van de noodzakelijke tweederde meerderheid? Dan is er sprake van, zo constateren de leden van de D66-fractie met de regering, een lege Grondwetbepaling. Levert dat geen risico van devaluatie van de Grondwet op en daarmee gepaard gaand onvrede of zelfs vervreemding van het parlementair stelsel en wantrouwen bij de bevolking? Graag ontvangen de leden een reflectie hierop van de regering en initiatiefnemer.

Sommige wetten bestaan uit veel onderdelen. Wat als het referendum zich op één onderdeel richt? Kan de rest van de wet dan wel afgesplitst worden en in werking treden?

Over de planning van de uitvoeringswetgeving hebben de leden van de fractie van D66 de volgende vraag. De Minister stelt een hoofdlijnenbrief in het vooruitzicht over de inhoud van de in de uitvoeringswet op te nemen onderdelen. Zij streeft ernaar die voor de zomer van 2025 gereed te hebben en voegt eraan toe dat de Eerste Kamer die brief dan bij de plenaire behandeling kan betrekken. Nu gaat de Eerste Kamer zelf over de agendering van bij haar in behandeling zijnde wetsvoorstellen, en wat de leden betreft zou de plenaire behandeling ruim voor het zomerreces kunnen plaats vinden, maar de redenering van de Minister volgend zou dat pas op zijn vroegst in het najaar zijn, nadat de hoofdlijnenbrief (en liefst ook de appreciatie daarvan door de Tweede Kamer) bekend is. Kan de Minister haar hoofdlijnenbrief niet eerder naar beide Kamers sturen om de behandeling van de Grondwetswijziging te bespoedigen?

In het voorgestelde artikel 89a wordt gewag gemaakt van «*bij of krachtens de wet te stellen regels*». De initiatiefnemer heeft in eerste instantie aangegeven een uitvoeringswet te zullen initiëren. De leden van de **ChristenUnie**-fractie begrijpen dat de initiatiefnemer de uitvoering «bij wet» wil regelen en begrijpen tevens uit de behandeling in tweede lezing in de Tweede Kamer dat de uitvoeringswet overgelaten wordt aan de regering. De in het voorgestelde artikel 89a gebezigde formulering «*bij of krachtens de wet*» biedt echter ook de mogelijkheid van nadere regeling op andere wijze dan via een wet in formele zin. De leden van de ChristenUnie-fractie vragen de initiatiefnemer te verhelderen waarom hij het enerzijds van belang vindt dat de uitvoering «bij wet» wordt geregeld en anderzijds in het voorgestelde artikel 89a de mogelijkheid opent om dat op een lager niveau te regelen.

De uitvoeringswet moet zowel in de Tweede als de Eerste Kamer met een tweederdemeerderheid worden aangenomen in plaats van de gewone meerderheid, dat volgt uit de voorgestelde nieuwe artikelen 89a en 89d van de Grondwet. Maar deze nog te behandelen uitvoeringswet wijkt in

niets af van andere uitvoeringswetten die al dan niet worden aangenomen met gewone meerderheid van stemmen. De leden van de **50PLUS**-fractie vragen zich af waarop de grondslag van de tweederdemeerderheid dan ook berust, met andere woorden waarom is hiervoor gekozen?

Kan de initiatiefnemer aan deze leden aangeven hoe de situatie eruit komt te zien indien de Grondwetswijziging aangaande het correctief referendum in tweede lezing wordt aangenomen maar de uiteindelijke nog te behandelen uitvoeringswet(ten) niet? Wat gebeurt er indien daarvoor een tweederdemeerderheid in de Tweede of Eerste Kamer ontbreekt?

Eenzijds bestaat dan een grondwettelijk instrument van een correctief referendum waar de burger recht op heeft maar zonder uitvoeringswet is dat een dode letter. Gevolg is dan dat de burger zijn grondrecht van referenda niet kan uitoefenen, onderschrijft de initiatiefnemer deze conclusie? Hoe denkt de initiatiefnemer dit te ondervangen? Heeft die de overtuiging dat na aanneming van dit wetsvoorstel automatisch de uitvoeringswet wordt, en zo ja, waarop is deze overtuiging gebaseerd? Is de ontkoppeling tussen het initiatiefvoorstel en de uitvoering ervan juist niet ingegeven door de vele vragen en onduidelijkheden die daarover nog bestaan?

4. Desinformatie, toezeggingen en informatiepositie

De leden van de **GroenLinks-PvdA**-fractie hechten grote waarde aan een goede informatievoorziening en de aanpak van desinformatie rondom referenda. Tijdens de eerste lezing van deze wet hebben de leden toezeggingen gevraagd, en gekregen, om deze stevig te verankeren in de uitvoeringswet. In het debat in de Tweede Kamer stelde de Minister: «Het is belangrijk dat referenda eerlijk kunnen verlopen, vrij van heimelijke beïnvloedingspogingen en vrij van desinformatie. Het kabinet neemt daartoe maatregelen tijdens verkiezingen. Het is ook verstandig om na te gaan of er voor het referendum extra maatregelen nodig zijn, want het verleden heeft aangetoond dat referenda extra kwetsbaar zijn voor desinformatie.»⁹ De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie vragen zich af op welke bronnen de Minister zich baseert als zij beweert dat het verleden heeft aangetoond dat referenda extra kwetsbaar zijn voor desinformatie. Kan de regering deze informatie met de Eerste Kamer delen? Met betrekking tot het bovenstaande citaat hebben de leden de volgende vraag: Welke maatregelen neemt de regering? Aan welke «extra maatregelen» wordt gedacht? Welke instrumenten en welke technologie heeft de regering ter beschikking om dit te doen? Stelt de regering hiervoor ook middelen beschikbaar?

Kan de regering aangeven op welke manier zij denkt dat een open en eerlijke informatievoorziening rondom referenda geborgd kan worden? Kan zij in haar antwoord goede en slechte voorbeelden uit andere Europese landen betrekken?

Kan de regering de contouren schetsen van de manier waarop zij denkt een effectievere aanpak van desinformatie rondom referenda te organiseren? Kan zij hierbij goede en slechte voorbeelden uit andere Europese landen betrekken?

⁹ Plenaire verslag, Tweede Kamer, 42^e vergadering donderdag 16 januari 2025.

Onlangs stelden deskundigen, naar aanleiding van de gemanipuleerde voorronde van de presidentsverkiezingen in Roemenië, dat dit land slechts een proeftuin is voor de manipulatie van verkiezingen.¹⁰ Stel dat er gegronde redenen zijn om aan te nemen dat er gemanipuleerd wordt bij een referendum, wat gebeurt er dan? Wie stelt dit vast? Heeft de Kiesraad hier een rol in, of geeft deze enkel advies? En wat gebeurt er met dat advies? Is dit bindend? Ligt er een draaiboek klaar? Ligt de uiteindelijke beslissing bij de Tweede en Eerste Kamer?

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie zijn specifiek geïnteresseerd in de eerste gedachten van de regering over de invulling van de toezegging met betrekking tot de strategie rondom informatie en desinformatie bij referenda.¹¹ Wat heeft de regering tot nu toe gedaan om hier invulling aan te geven? Welke capaciteiten heeft de regering om zelfstandig (dat wil zeggen zonder hulp van buitenlandse inlichtingendiensten en dergelijke) beïnvloedingscampagnes van binnen- en buitenlandse actoren waar te nemen? Welke extra middelen worden hiervoor vrijgemaakt? Is die waarneming onmiddellijk, of zo nee, op welke termijn is die in de regel beschikbaar?

Monitort de regering actief en continu zaken zoals buitenlandse beïnvloeding op de belangrijkste communicatiekanalen (zoals Instagram, Facebook, TikTok, YouTube, X) of gebeurt dit pas op basis van risico-signalen? Welke lessen leert de regering van de recente verkiezingen in Roemenië?

Welke straffen staan er op het toestaan of actief uitvoeren van beïnvloedingscampagnes door de eigenaren van buitenlandse sociale mediaplatforms? Wordt hier in de opsporing en vervolging voorrang aan gegeven? Hebben eerdere incidenten, waarover in de media uitgebreid is bericht, geleid tot strafmaatregelen voor sociale mediaplatforms en hun eigenaren?

Welke bekende voorbeelden zijn er van beïnvloedingscampagnes die ontdekt zijn? Zijn er voorbeelden uit het buitenland van hoe beïnvloedingscampagnes op tijd zijn bestreden, voordat de actoren hun doelen konden bereiken (bijvoorbeeld voor verkiezingen)? Hoe zijn deze campagnes bestreden?

Op welke termijn zou de regering met voldoende zekerheid waarnemen of bijvoorbeeld de Chinese of Amerikaanse overheid een beïnvloedingscampagne heeft opgezet via communicatiekanalen/sociale media in dat land? Zou dit op tijd zijn om de doelen van deze beïnvloeding te verhinderen? Wordt het Nederlandse publiek geïnformeerd over ontdekte beïnvloedingscampagnes, bijvoorbeeld door onze diensten? Zo nee, waarom niet?

Wie zijn op dit moment wereldwijd de grootste spelers als het gaat om beïnvloeding van democratische processen?

Is het praktisch mogelijk om in te grijpen in een verkiezings- of referendumproces wanneer er sprake is van onrechtmatige beïnvloeding? Wie is bevoegd om zo'n besluit te nemen? Beschikt deze partij tijdig over de benodigde informatie? Hoe moet worden omgegaan met een uitslag als achteraf blijkt dat er sprake was van een (grootschalige, buitenlandse) beïnvloedingscampagne?

¹⁰ NOS, «Manipulatie van verkiezingen in Roemenië: «een waarschuwing voor Europa»», 8 februari 2025, via <https://nos.nl/nieuwsuur/artikel/2555049-manipulatie-van-verkiezingen-in-roemenie-een-waarschuwing-voor-europa>

¹¹ Toezegging T03760.

Bij behandeling in eerste lezing is het thema desinformatie al aan de orde gesteld. Ook op dit punt zien de leden van de **VVD**-fractie sinds de behandeling in de eerste lezing een toename van dit verschijnsel. Daar waar een referendum zich beperkt tot één onderwerp is de gevoeligheid voor ongewenste beïnvloeding nog groter dan bij reguliere verkiezingen. Kan de initiatiefnemer aangeven hoe die beïnvloeding kan worden voorkomen?

Helaas zijn er buitenlandse mogendheden die er belang bij hebben om onrust te stoken in binnenlandse aangelegenheden. Denk aan de Roemeense presidentsverkiezingen waarvan de tweede ronde door het Roemeense Constitutioneel Hof in december 2024 werd geannuleerd als gevolg van Russische inmenging en het verspreiden van nepnieuws. Dit is een groot en groeiend probleem. Wat zijn de gedachten van de initiatiefnemer en de regering hierover? Is het correctief referendum een kwetsbaar democratisch instrument, gevoelig voor ongewenste manipulatie? De initiatiefnemer antwoordt dat dit niet de plek is om hierover regelingen te treffen, en ook de regering schoof een uitgebreide beantwoording door naar de bespreking van de nog op te stellen uitvoeringswet, maar een serieuze gedachtewisseling over dit onderwerp is volgens de leden van de fractie van **D66** in het kader van deze Grondwetswijziging ook op zijn plaats. Graag lezen de leden de reflectie van de regering en de initiatiefnemer, zodat zij die beantwoording kunnen betrekken bij de plenaire behandeling.

Bij meerdere gelegenheden tijdens de parlementaire behandeling van dit wetsvoorstel zijn zorgen geuit over de mogelijkheid van beïnvloeding vanuit het buitenland via bijvoorbeeld sociale media en daarmee samenhangend de angst voor desinformatie. Hoewel de leden van de **ChristenUnie**-fractie in de memorie van toelichting wel een standpunt van de initiatiefnemer lezen over desinformatie, vragen zij de initiatiefnemer nog een keer op deze zorgen te reflecteren, in aanmerking nemend de snelheid waarmee deze ontwikkelingen zich hebben voorgedaan in de afgelopen maanden.¹² Hoe beziet de initiatiefnemer deze ontwikkelingen in verhouding tot de gewenste betrouwbare uitkomst van een referendum in een democratische rechtsstaat zoals die van Nederland?

Recentelijk zagen we in Roemenië dat presidentsverkiezingen moesten worden overgedaan vanwege vermoedens van buitenlandse inmenging, waarbij met name sociale media een grote rol speelden in het verspreiden van misleidende informatie en beïnvloeding van kiezers. De leden van de **Volt**-fractie vragen de initiatiefnemer hoe hij het risico inschat dat buitenlandse actoren via sociale media of andere digitale middelen een correctief referendum kunnen manipuleren? Welke maatregelen acht de initiatiefnemer noodzakelijk om de integriteit en betrouwbaarheid van referenda in Nederland te waarborgen en beïnvloeding door buitenlandse partijen te voorkomen?

5. Drempels

De leden van de **VVD**-fractie vinden de hoogte van de verschillende drempels, en dan met name de uitkomstdrempel, in de referendumprocedure een onlosmakelijk onderdeel van het concept referendum. Dat dit voor verschillende andere leden ook het geval is, bleek bij de stemming in de Eerste Kamer over een eerder initiatief in 2021. Toch heeft de initiatief-

¹² Vgl. bijvoorbeeld: Romana Abels, «Europarlement slaat alarm over inmenging Duitse verkiezingen: «EU moet vechten voor haar democratie», Trouw 12 februari 2025 en NOS, «Zorgen over buitenlandse inmenging in Duitse verkiezingen met AI-nepnieuws», 9 februari 2025, nos.nl.

nemer er voor gekozen die drempels in de uitvoeringswetgeving op te nemen en niet in de Grondwetwijziging. Vanuit politieke haalbaarheids-overwegingen kan dat verklaard worden, maar kan de initiatiefnemer dat ook inhoudelijk motiveren? Waar het gaat om een mogelijke correctie van de wetgever in een referendum kan de Grondwet de wetgever toch niet vrij laten ten aanzien van de bepaling van wezenlijke onderdelen van dit correctiemechanisme?

Thans is door de initiatiefnemer gekozen om eerst de Grondwetwijziging voor het correctief referendum in te voeren zonder dat daarvoor de hoogte van de drempels bekend zijn voor het aanvragen van een referendum en voor het erkennen van de uitkomst. De nadere uitwerking omtrent drempels en andere formele en organisatorische voorwaarden wordt pas uiteengezet in de daarna te behandelen uitvoeringswet of wetten want ook dat is nog onduidelijk. Kan de initiatiefnemer aangeven of dat juist is, zo vragen de leden van de **50PLUS**-fractie.

6. Uitvoerbaarheid en uitvoering

De initiatiefnemer zei in het debat in de Tweede Kamer dat het hem niet logisch lijkt dat politieke partijen referenda zullen initiëren. Maar ze mogen het wel. Dit vraagt volgens de leden van de **D66**-fractie een nadere reflectie van de regering en ook van de initiatiefnemer. Stel, een politieke partij is het niet eens met een voorstel, brengt dit standpunt in Tweede en Eerste Kamer via de fracties naar voren, maar desondanks neemt de meerderheid in beide Kamers het wetsvoorstel aan. Is het dan niet vreemd dat deze politieke partij het nog eens gaat proberen, maar dan via de band van het correctief referendum? Als het lukt om door de hoepels van de nadere voorwaarden uit de uitvoeringswet te springen, dan zou dit tot vertragingstactieken kunnen leiden en hoge kosten voor de gemeenschap? Hoe vaak kan een correctief bindend referendum worden aangevraagd over hetzelfde onderwerp dat telkens in een ander wettelijk jasje is gegoten?

In een eerdere fase van de parlementaire behandeling hebben de leden van de **ChristenUnie**-fractie aangestipt dat in het voorgestelde artikel 89d lid 1 voor het eerst de formulering «*een bij wet te bepalen representatief en haalbaar deel*» geïntroduceerd wordt. Wat onder «*een haalbaar deel*» moet worden verstaan is deze leden al niet duidelijk, laat staan wat onder een «*representatief en haalbaar deel*» moet worden verstaan. De vraag aan de eerdere initiatiefnemer om dit begrippenpaar heel concreet en nauwkeurig af te bakenen met het oog op een goed begrip en een juiste toepassing van de wet leidde tot het volgende antwoord: «*Haalbaar en representatief geven wel richting voor toekomstige discussie. Enerzijds is haalbaar helder dat een referendum slagend georganiseerd moet kunnen worden, anderzijds moet de opkomst en uitkomst wel representatief zijn.*» De leden van de ChristenUnie-fractie hebben met de uitleg van dit antwoord niet minder moeite dan met de voorgestelde tekst van artikel 89d lid 1 waarop de vraag betrekking had. Om die reden vragen deze leden de initiatiefnemer nogmaals met klem om dit begrippenpaar heel concreet en nauwkeurig af te bakenen, in het belang van uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van het voorgestelde.

Een van de mogelijke gevolgen van deze Grondwetwijziging is dat met name de lokale democratie verlamd kan raken door een toename van referenda, waarbij burgers besluiten blokkeren die eerder democratisch tot stand zijn gekomen. Dit kan leiden tot beleidsmatige onzekerheid en extra druk op gemeenten bij de uitvoering van nationale wetgeving. De leden van de **Volt**-fractie vragen de initiatiefnemer hoe hij dit risico inschat? Zijn er waarborgen in het wetsvoorstel opgenomen om te

voorkomen dat het correctief referendum leidt tot bestuurlijke instabiliteit of verlamming op lokaal niveau?

Terecht werd door Tweede Kamerlid Sneller de vraag gesteld welke stappen er genomen worden indien een wet of wetsvoorstel geen doorgang vindt op het moment dat dit de uitkomst is van een bindend correctief referendum. De initiatiefnemer antwoordde hierop dat het dan aan het parlement is om te bepalen hoe nu verder te gaan. Het parlement moet als het ware de bezwaren van de kiezers interpreteren. De initiatiefnemer gaf als voorbeeld dat tijdens de campagne mogelijk een bepaald onderdeel of onderdelen van een wet op grote bezwaren of weerstand stuiten bij de bevolking en dat dit dan de reden is dat het wetsvoorstel of de aangenomen wet verworpen wordt. De leden van de **50PLUS**-fractie begrijpen niet hoe via een campagne vast kan komen te staan of volledig inzicht kan worden verkregen of het slechts om een onderdeel of onderdelen van een wet gaat of tegen de wet in zijn geheel. Immers bij een referendum kun je alleen tegen of voor de wet stemmen en is er geen mogelijkheid om aan te geven waarom je voor of tegen bent. Deze leden horen graag van de initiatiefnemer hoe hij denkt dat tijdens campagnes de werkelijke bezwaren van de kiezers achterhaald kunnen worden over een wetsvoorstel of aangenomen wet.

Het antwoord van de initiatiefnemer op de vraag over het in het leven roepen van een vaste procedure hoe te handelen nadat de uitkomst van een referendum bepaalt dat de wet of wetsvoorstel naar de mening van deze leden nogal vaag is. In andere landen bestaan wel vaste procedures en die blijken naar tevredenheid te functioneren.

Het is duidelijk dat de initiatiefnemer geen voorstander is van een vaste procedure. Hij stelt zelfs dat het hem niet zinnig lijkt. Zijn motivering luidt: « Bij elk type wetsvoorstel en bij elk type referendum kan dat namelijk heel anders liggen ».

Deze motivering begrijpen deze leden niet. Waarom zou een wet die verworpen is anders moeten worden behandeld dan een andere wet die verworpen wordt via een correctief referendum. Bovendien bestaan vaste procedures in andere landen wel en blijken die te functioneren. Kan de initiatiefnemer dit toelichten?

7. Kosten

De kosten van een referendum worden berekend op circa 32 miljoen Euro. Kunnen de leden van de **VVD**-fractie aannemen aan dat de initiatiefnemer parallel aan de uitvoeringswetgeving met voorstellen voor de budgettaire dekking komt?

Over de kosten van het houden van een bindend correctief referendum vragen de leden van de **D66**-fractie of die ten laste van de begroting komen van het ministerie waaronder de referendabele wet valt of altijd ten laste van het Ministerie van Binnenlandse Zaken als verantwoordelijk departement voor het instrument referendum? Enigszins verontrust zijn de leden over de opmerking van de Minister dat zij op haar eigen begroting geen budgettaire dekking heeft. Welke financiële mogelijkheden ziet de regering in de rijksbegroting om voldoende ondersteuning te bieden om deze referenda goed mogelijk te maken? Ziet de regering het risico dat burgers hun vertrouwen in de politiek nog meer zullen verliezen als zij een referendum willen organiseren, maar er te weinig geld voor de uitvoering is?

De Minister gaf tijdens het plenaire debat aan dat zij een onderzoek heeft laten instellen naar de kosten van de uitvoeringswetgeving, die kunnen oplopen naar mate meningsvormende campagnes worden gesubsidieerd en die voor een groot deel door gemeenten moeten worden uitgevoerd. Wanneer is dit onderzoek gereed?

Bestaat het risico dat de te verwachten kosten ervoor zorgen dat het referendum bij voorkeur tegelijk met reguliere verkiezingen wordt gehouden en dat dus het kostenaspect enorme vertraging van de inwerkingtreding van de wet kan veroorzaken? Als er voor gelijktijdigheid met reguliere verkiezingen wordt gekozen, dan vragen de leden van de D66-fractie of dit wel goed te organiseren is voor gemeenten, zeker als ze weinig financiële middelen hebben om een en ander goed te organiseren. De Minister rept over «een zware opgave». Hoe kan de regering de gemeenten hulp en bijstand bieden?

Een correctief referendum kan leiden tot de verwerping van een wet nadat deze al door het parlement is aangenomen en in uitvoering is gebracht. Dit kan problematische situaties opleveren waarin gemeenten of andere uitvoeringsinstanties al vergesloofd zijn met de implementatie van die wet, inclusief financiële investeringen, personele inzet en beleidsaanpassingen. Hoe schat de initiatiefnemer de juridische onzekerheid in die dit met zich meebrengt voor zowel overheden als private partijen die uitvoering geven aan nationale wetgeving? Wie zou in dergelijke gevallen moeten opdraaien voor de reeds gemaakte kosten? En zijn er mechanismen voorzien om te voorkomen dat een correctief referendum leidt tot onvoorziene financiële en bestuurlijke schade op lokaal en uitvoerend niveau, zo vragen de leden van de **Volt**-fractie.

De vaste commissie voor Binnenlandse Zaken ziet met belangstelling uit naar de nota naar aanleiding van het verslag en ziet deze graag zo spoedig mogelijk tegemoet.

De voorzitter van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken,
Lagas

De griffier van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken,
Bergman