
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

B **NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG**
Ontvangen 22 april 2025

De indiener bedankt de leden van de fracties van BBB, GroenLinks-PvdA, VVD, CDA, D66, ChristenUnie, Volt, 50PLUS en OPNL van harte voor hun vragen en kijkt uit naar de verdere behandeling van dit wetsvoorstel.

Het is ruim vijftientig jaar geleden dat een eerder voorstel voor het opnemen van een bepaling voor een correctief referendum in de Grondwet in tweede lezing in uw Kamer voorlag. Dit was het voorstel van het tweede kabinet-Kok (PvdA, VVD en D66). In 1999 kwam het toenmalige voorstel één stem tekort voor de nodige twee-derde meerderheid, in wat later wel de ‘Nacht van Wiegel’ is genoemd. Nu ligt bij de Eerste Kamer opnieuw een voorstel in tweede lezing voor.

In die vijftientig jaar is er veel veranderd en het debat over de democratie voortgegaan. Zorgen over het functioneren van de vertegenwoordigende democratie waren voor de Eerste Kamer in februari 2016 aanleiding voor het aannemen van de motie-Duthler (VVD) c.s., over de wenselijkheid van een Staatscommissie parlementair stelsel.¹ Eerder was dit initiatief besproken tijdens de Algemene Politieke Beschouwingen in de Eerste Kamer, in oktober 2014, door de toenmalige fractievoorzitter van de VVD. In december 2018 kwam de Staatscommissie parlementair stelsel, onder het voorzitterschap van Johan Remkes, met het rapport *Lage drempels, hoge dijken*.²

Onderdeel van dit gevraagde advies aan kabinet en beide Kamers is het mogelijk maken van een correctief referendum, als middel voor de versterking van het stelsel van vertegenwoordigende democratie. Met dit voorstel verwoordde de staatscommissie een ommekeer in het denken over het referendum. Ten tijde van de kabinetten Kok werd het referendum gezien als een vorm van directe democratie en daarmee in strijd met het stelsel van vertegenwoordigende democratie. Heden ten dage is in de wetenschap een consensus die ook wordt verwoord in het eindrapport *Lage drempels, hoge dijken*, waarin invoering van het referendum wordt gepresenteerd als een middel voor versterking van de vertegenwoordigende democratie. Dit wetsvoorstel is een verdere uitwerking van dit rapport van de staatscommissie, waarmee de indiener hoopt dit advies aan de Eerste Kamer uit te voeren.

Dit stelt wel eisen aan de vorm van referendum, waarbij niet is gekozen voor een raadplegend, maar een corrigerend referendum. Een raadplegend referendum is een

¹ Gewijzigde motie-Duthler (VVD) c.s., *Nota over de toestand van 's Rijks Financiën*, 34 000 Q.

² *Lage drempels, hoge dijken. Democratie en rechtsstaat in balans* (2018). Eindrapport van de Staatscommissie parlementair stelsel, p. 135-155. De staatscommissie bestond behalve voorzitter Johan Remkes uit de leden Carla van Baalen, Eric Janse de Jonge, Jacob Kohnstamm, Ruud Koole, Flora Lagerwerf-Vergunst, Tom van der Meer en Nanneke Quik-Schuijt.

vraag die wordt voorgelegd aan de kiezers zonder dat daar door een groep burgers om is gevraagd, een voorbeeld is het zogenoemde Brexit-referendum in het Verenigd Koninkrijk in 2016. Over dit referendum kunnen de meningen verschillen, maar de indiener durft de conclusie aan dat dit referendum het parlementaire stelsel in het Verenigd Koninkrijk niet heeft versterkt. Het correctief referendum zoals hier voorgesteld doet dit naar het oordeel van de staatscommissie wel. Het correctief referendum laat het huidige parlementaire proces van wetgeving geheel in stand en voegt daaraan de mogelijkheid toe dat kiezers een besluit van wet tot onderwerp maken van een referendum. Als een mogelijk sluitstuk van een proces van wetgeving, of als een 'veiligheidsklep'.

De Staatscommissie parlementair stelsel verwoordt het advies onder meer als volgt:

"Het bindend correctief referendum kan worden begrepen als een vorm van tegendruk, bedoeld om extra stevigheid te geven aan de bestaande democratie en daarmee als een versterking van de in de Nederlandse democratie zo wezenlijke werking van (politieke) *checks and balances*."

"Juist die groepen burgers die in de representatieve democratie en het parlementair stelsel minder aan bod komen en die minder gebruikmaken van andere kanalen voor politieke participatie – lager en middelbaar opgeleiden bijvoorbeeld – kunnen zich in het referendum (als instrument) bijzonder goed vinden."

"Omdat het correctief referendum plaatsvindt na aanneming van wetgeving door het parlement zijn de uitkomsten van alle voorbereiding, informatievoorziening en parlementaire behandeling 'in de praktijk' eerst dan echt duidelijk. Zij zien het referendum als een geschikt middel voor politieke betrokkenheid en nemen in veel gelijkere mate dan bij andere participatievormen actief deel. Het referendum is daarmee tevens een goed weerwoord op de diplomademocratie."

"Tot slot: het bindend correctief referendum bevordert de bereidheid van de regering om nadrukkelijker rekening te houden met de opvattingen van de bevolking (responsiviteit). Het referendum houdt de politiek scherp, zorgt ervoor dat politieke keuzes beter verantwoord worden en biedt op voorhand een extra prikkel om responsief te zijn voor veranderende voorkeuren en opvattingen onder de bevolking."³

Dit voorstel voor een correctief referendum is niet het voorstel van de indiener zelf, maar is een vertaling van het advies van de staatscommissie-Remkes. Dit voorstel voorziet in een bepaling in de Grondwet die een correctief referendum mogelijk moet maken. Daarnaast moeten voorzieningen worden getroffen voor drempels en waarborgen voor een correctief referendum. Het gaat hier onder andere om de drempels voor het inleidende verzoek, het definitieve verzoek, de uitkomstdrempel en het vaststellen van termijnen. Dit zijn onderwerpen die moeten worden geregeld in een uitvoeringswet, die de minister bereid is voor te bereiden en te verdedigen. De indiener meent dat dit een juiste gang van zaken is, omdat na goedkeuring in tweede lezing dit voorstel voor een correctief referendum in de Grondwet een regelingsopdracht geeft aan de wetgever. Doorgaans vindt die uitwerking plaats door de minister.

Bij de concrete vragen van de leden zal de indiener nog nader op deze onderwerpen ingaan.

1. 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

³ *Lage dempels, hoge dijken. Democratie en rechtsstaat in balans* (2018), p. 141-142.

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?

Over de verhouding tussen het parlementaire systeem als een vorm van representatieve democratie en het correctief referendum als een vorm van directe democratie is discussie geweest, ook in de wetenschap. Het correctieve referendum wordt in het algemeen gezien als niet in strijd met, maar als een versterking van de vertegenwoordigende democratie. Dit bleek onder meer in het advies van de al eerdergenoemde staatscommissie-Remkes, in haar rapport *Lage dempels, hoge dijken. Democratie en rechtsstaat in balans* (2018) en ook in het advies van de Afdeling advisering bij dit wetsvoorstel. Het gevaar dat de democratie wordt versmald tot 'de meerderheid bepaalt', zoals de leden van de fractie van de VVD vrezen, kan gelden voor het raadplegend referendum, met als voorbeeld het Brexit-referendum in het Verenigd Koninkrijk in 2016. Voor het voorliggende voorstel voor een correctief referendum bestaat dit gevaar niet, of niet meer dan nu het geval is, omdat het huidige proces van parlementaire besluitvorming geheel in stand blijft en slechts na afloop de mogelijkheid wordt geboden om een aangenomen wet tot onderwerp van referendum te maken. Dit gebeurt als een groot deel van de kiezers aangeeft grote bezwaren te hebben tegen de wet, die dan ook niet kan rekenen op draagvlak. Een reden kan zijn dat een wet onvoldoende tegemoetkomt aan de bezwaren van een minderheid van de kiezers, een gemis dat zo zou kunnen worden gecorrigeerd.

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?

Dit wetsvoorstel voorziet in een bepaling in de Grondwet die het mogelijk maakt voor kiezers om over een aangenomen wet door de Eerste Kamer en Tweede Kamer een correctief referendum te organiseren. Daarnaast moeten voorzieningen worden getroffen voor drempels en waarborgen voor een correctief referendum. Het gaat hier

onder andere om de drempels voor het inleidende verzoek, het definitieve verzoek, de uitkomstdrempel en het vaststellen van termijnen. Dit zijn onderwerpen die moeten worden geregeld in een uitvoeringswet, die de minister bereid is voor te bereiden en te verdedigen.

In dit wetsvoorstel is wel een zogenaamde 'negatieve lijst' opgenomen, met onderwerpen van wet waarover geen correctief referendum kan worden aangevraagd. De indiener heeft hiermee gevolg gegeven aan het advies van de staatscommissie-Remkes. In dit wetsvoorstel is ook een 'kan'-bepaling opgenomen voor de mogelijkheid van het organiseren van een bindend correctief referendum in bijvoorbeeld gemeenten en provincies. Of dit wenselijk is of niet zal een besluit zijn van de lokale en provinciale democratie. Ook voor deze referenda zullen drempels en voorwaarden moeten worden opgesteld, maar daarvoor is dit voorstel voor wijziging van de Grondwet niet de juiste plek. De wetgever stelt in een uitvoeringswet de uitkomstdrempels bij decentrale referenda vast. Andere aspecten, zoals ook de hoogte van de drempels in de voorfasen, zijn overgelaten aan de decentrale overheden zelf. Het ligt wel voor de hand dat onderwerpen die volgens dit voorstel voor herziening van de Grondwet niet referendabel zijn, dit ook niet zullen zijn op het lokale, waterschappelijke en provinciale niveau. Daarnaast lijkt het de indiener raadzaam dat de VNG, de UvW en het IPO voorstellen doen, waarbij ook rekening wordt gehouden met onderwerpen als medebewindstaken en interbestuurlijk toezicht. Gezien deze voorgestelde procedure lijkt de indiener een splitsing in tweede lezing niet alleen niet wenselijk, het is in deze fase ook niet meer mogelijk.

*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?*

De indiener verdedigt dit wetsvoorstel voor invoering van de mogelijkheid van een correctief referendum, dat door de Tweede Kamer in tweede lezing is goedgekeurd. In dit voorstel is ook een 'kan'-bepaling opgenomen voor de mogelijkheid van het organiseren van een correctief referendum in gemeenten, waterschappen en provincies. Of dit wenselijk is of niet zal een besluit zijn van de lokale en provinciale democratie. Ook voor deze referenda zullen drempels en voorwaarden moeten worden opgesteld, maar daarvoor is dit voorstel voor wijziging van de Grondwet niet de juiste plek. De wetgever stelt in een uitvoeringswet de uitkomstdrempels bij decentrale referenda vast. Andere aspecten, zoals ook de hoogte van de drempels in de voorfasen, zijn overgelaten aan de decentrale overheden zelf. Daarnaast lijkt het de indiener raadzaam dat de VNG, de UvW en het IPO voorstellen doen. Dit voorstel voorziet in de mogelijkheid om de vertegenwoordigende democratie te versterken, door de invoering van een correctief referendum. Dit voorstel ligt in tweede lezing bij de Eerste Kamer voor. Als er voldoende steun is voor dit voorstel, dan maakt de Eerste Kamer, zoals eerder de Tweede Kamer, het mogelijk om de parlementaire democratie op nationaal niveau te versterken. Het is vervolgens aan andere overheden om te besluiten of dit wenselijk is op hun niveau; dit besluit moet het gevolg zijn van de democratische besluitvorming op die niveaus. Daarbij kunnen lokaal en provinciaal verschillen gaan ontstaan. Dit komt voort uit de keuze om deze versterking van de vertegenwoordigende democratie ook op de verschillende niveaus van die vertegenwoordigende democratie te beleggen. Het ligt naar het oordeel van de

indieners wel voor de hand dat onderwerpen die volgens dit voorstel voor herziening van de Grondwet niet referendabel zijn, dit ook niet zullen zijn op het lokale, waterschappelijke en provinciale niveau.

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?

Dit wetsvoorstel voorziet in een bepaling in de Grondwet die het mogelijk maakt voor kiezers om over een aangenomen wetsvoorstel door de Eerste Kamer en Tweede Kamer een correctief referendum te organiseren. In dit wetsvoorstel is ook een 'kan'-bepaling opgenomen voor de mogelijkheid van het organiseren van een correctief referendum in bijvoorbeeld gemeenten en provincies. Of dit wenselijk is of niet zal een besluit zijn van de lokale en provinciale democratie. Ook voor deze referenda zullen drempels en voorwaarden moeten worden opgesteld, maar daarvoor is dit voorstel voor wijziging van de Grondwet niet de juiste plek. De wetgever stelt in een uitvoeringswet de uitkomstdrempels bij decentrale referenda vast. Andere aspecten, zoals ook de hoogte van de drempels in de voorfasen, zijn overgelaten aan de decentrale overheden zelf.

Het lijkt de indiener in ieder geval wenselijk en zelfs noodzakelijk dat de VNG, de UvW en het IPO, betrokken worden en voorstellen doen, waarbij ook rekening wordt gehouden met de uitvoerbaarheid en de handhaafbaarheid.

De indiener heeft contact gehad met de VNG over het wetsvoorstel. De VNG heeft zich positief uitgelaten over de Grondwetswijziging en de mogelijkheid (de 'kan'-bepaling) voor gemeenten om correctieve referenda te organiseren. Wel heeft de VNG aandacht gevraagd voor de gevolgen van correctieve referenda op gemeenten als er meerdere referenda per jaar, afkomstig van verschillende bestuurslagen, georganiseerd moeten worden. De VNG zal hierover het gesprek aangaan met het ministerie van Binnenlandse Zaken als de uitvoeringswet aan de orde is.

*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 zien 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?*

De indiener zal op dit belangrijke thema uitgebreider ingaan in paragraaf 4 van deze nota.

*In 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.'*⁴ 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?

De indiener kan zich vinden in de woorden van de toenmalige adviseur en dankt hem ook voor de goede samenwerking. Het is belangrijk om met dit wetsvoorstel het correctief referendum mogelijk te maken. Daarnaast moeten voorzieningen worden getroffen voor drempels en waarborgen voor een correctief referendum. Het gaat hier onder andere om de drempels voor het inleidende verzoek, het definitieve verzoek, de uitkomstdrempel en het vaststellen van termijnen. Dit zijn onderwerpen die moeten worden geregeld in een uitvoeringswet, die de minister bereid is voor te bereiden en te verdedigen.

Veel voordelen van het correctief referendum staan genoemd in het eindrapport *Lage dempels, hoge dijken. Democratie en rechtsstaat in balans* (2018), van de staatscommissie-Remkes, die het beter verwoordt dan de indiener kan (p. 141-142):

"Het bindend correctief referendum kan worden begrepen als een vorm van tegendruk, bedoeld om extra stevigheid te geven aan de bestaande democratie en daarmee als een versterking van de in de Nederlandse democratie zo wezenlijke werking van (politieke) *checks and balances*."

"Juist die groepen burgers die in de representatieve democratie en het parlementair stelsel minder aan bod komen en die minder gebruikmaken van andere kanalen voor politieke participatie – lager en middelbaar opgeleiden bijvoorbeeld – kunnen zich in het referendum (als instrument) bijzonder goed vinden."

"Omdat het correctief referendum plaatsvindt na aanneming van wetgeving door het parlement zijn de uitkomsten van alle voorbereiding, informatievoorziening en parlementaire behandeling 'in de praktijk' eerst dan echt duidelijk. Zij zien het referendum als een geschikt middel voor politieke betrokkenheid en nemen in veel gelijkere mate dan bij andere participatievormen actief deel. Het referendum is daarmee tevens een goed weerwoord op de diplomademocratie."

"Het bindend correctief referendum bevordert de bereidheid van de regering om nadrukkelijker rekening te houden met de opvattingen van de bevolking (responsiviteit). Het referendum houdt de politiek scherp, zorgt ervoor dat politieke keuzes beter verantwoord worden en biedt op voorhand een extra prikkel om responsief te zijn voor veranderende voorkeuren en opvattingen onder de bevolking."

*Met betrekking tot het voorliggende wetsvoorstel heeft de initiatiefnemer aangegeven dat niet elk onderwerp zich leent voor het houden van een referendum.*⁵ *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*

⁴ *Kamerstukken II, 2021/22, 36160, nr. 2, p. 32.*

⁵ *Kamerstukken II, 2021/22, 36160, nr. 3, p. 7.*

verhoudt met een geïsoleerde (en bindende) kiezersuitspraak.⁶ 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.⁷ 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 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.⁸ 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.⁹ 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.

De indiener verdedigt dit wetsvoorstel voor invoering van de mogelijkheid van een correctief referendum, dat door de Tweede Kamer in tweede lezing is goedgekeurd. In dit voorstel is ook een 'kan'-bepaling opgenomen voor de mogelijkheid van het

⁶ Lage drempels, hoge dijken. Democratie en rechtsstaat in balans. Eindrapport Staatscommissie parlementair stelsel 2018, p. 146.

⁷ Staat van het Bestuur 2020, p.38.

⁸ Handelingen I, 2023/24, nr. 2, item 3, p. 26.

⁹ Handelingen II 2021/22, nr. 85, item 26, p. 1.

organiseren van een correctief referendum in gemeenten, waterschappen en provincies. Of dit wenselijk is of niet zal een besluit zijn van de lokale en provinciale democratie. Ook voor deze referenda zullen drempels en voorwaarden moeten worden opgesteld, maar daarvoor is dit voorstel voor wijziging van de Grondwet niet de juiste plek. De wetgever stelt in een uitvoeringswet de uitkomstdrempels bij decentrale referenda vast. Andere aspecten, zoals ook de hoogte van de drempels in de voorfasen, zijn overgelaten aan de decentrale overheden zelf.

Dit voorstel voorziet in de mogelijkheid om de vertegenwoordigende democratie te versterken, door de invoering van een correctief referendum. Dit voorstel ligt in tweede lezing bij de Eerste Kamer voor. Als er voldoende steun is voor dit voorstel, dan maakt de Eerste Kamer, zoals eerder de Tweede Kamer, het mogelijk om de parlementaire democratie op nationaal niveau te versterken. Het is vervolgens aan andere overheden om te besluiten of dit wenselijk is op hun niveau. Dit besluit moet het gevolg zijn van de democratische besluitvorming op die niveaus. Daarbij kunnen lokaal en provinciaal verschillen gaan ontstaan. Dit komt voort uit de keuze om deze versterking van de vertegenwoordigende democratie ook op de verschillende niveaus van die vertegenwoordigende democratie te beleggen. Het ligt wel voor de hand dat onderwerpen die volgens dit voorstel voor herziening van de Grondwet niet referendabel zijn dit ook niet zijn op het lokale, waterschappelijke en provinciale niveau. Gezien deze voorgestelde procedure lijkt de indiener een splitsing in tweede lezing niet alleen niet wenselijk, het is in deze fase ook niet meer mogelijk.

2. Timing tweede lezing en uitvoeringswet

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. De leden van de BBB-fractie vragen wat de redenen van de initiatiefnemer zijn 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.

Dit wetsvoorstel voorziet in een bepaling in de Grondwet die het mogelijk maakt voor kiezers om over een aangenomen wet door de Eerste Kamer en Tweede Kamer een correctief referendum te organiseren.

Daarnaast moeten voorzieningen worden getroffen voor drempels en waarborgen voor een correctief referendum. Het gaat hier onder andere om de drempels voor het inleidende verzoek, het definitieve verzoek, de uitkomstdrempel en het vaststellen van termijnen. Dit zijn onderwerpen die moeten worden geregeld in een uitvoeringswet. Over de precieze invulling van de uitvoeringswet kan en zal nog uitvoerig gediscussieerd worden. De indiener begrijpt echter ook dat de principiële discussie over de grondwetswijziging niet geheel los kan worden gezien van de inhoud van de uitvoeringswet. Daarom heeft de voorganger van de initiatiefnemer in een brief zo goed mogelijk inzicht proberen te geven in de denkrichting van de initiatiefnemer, namelijk het zoveel mogelijk aansluiting zoeken bij het advies van de Staatscommissie-Remkes.¹⁰ Dat betekent in het kort dat de initiatiefnemer zich nog steeds kan voorstellen dat het aantal verzoeken om te komen tot een geldig inleidend verzoek op 5.000 wordt gesteld, dat 400.000 ondersteuningsverklaringen nodig zouden zijn om het definitieve verzoek geldig te verklaren en een uitkomstdrempel

¹⁰ Tweede Kamer, vergaderjaar 2022-2023, 36160, nr. 8

gehanteerd zou kunnen worden die inhoudt dat een wetsvoorstel bij referendum wordt verworpen indien een meerderheid van het aantal opgekomen kiezers tegen het voorstel stemt én deze meerderheid ten minste bestaat uit één derde van het aantal kiesgerechtigden voor de Tweede Kamerverkiezing. De indiener hecht er aan te benadrukken dat over deze uitvoeringswet een inhoudelijke discussie plaats zal moeten vinden en de wetgever er voor kan kiezen andere keuzes te maken. Ook wenst de indiener op te merken dat de minister bereid is gebleken de uitvoeringswet voor te bereiden en te verdedigen. De indiener meent dat dit een juiste gang van zaken is, omdat na goedkeuring in tweede lezing dit voorstel voor een correctief referendum in de Grondwet een regelingsopdracht geeft aan de wetgever. Doorgaans vindt die uitwerking plaats door de minister. Dit is een ander standpunt dan eerdere indieners van deze wet hadden en betekent inderdaad dat de indiener gedurende het wetgevingsproces tot een andere opvatting is gekomen. Uitvoeringswetgeving kan pas tot stand komen als daarvoor eerst de grondslag wordt gecreëerd. Die grondslag ligt nu voor, met deze grondwetswijziging. Indiener vindt het zuiverder om eerst de grondwetswijziging te bespreken, en daarna pas de uitvoeringswet. De uitvoeringswet verdient ook een aparte discussie. Zo kunnen beide voorstellen op de eigen merites worden beoordeeld. Het grondwetsvoorstel voorziet daarvoor ook in een overgangsrechtelijke bepaling, die de wetgever ruim (een aantal jaren) de tijd geeft om de uitvoeringswetgeving na de afronding van de tweede lezing van de wijziging van de Grondwet tot stand te brengen. Indiener is overigens van mening dat het wel goed zou zijn om hier de vaart in te houden en die maximale termijn van twee keer vijf jaar zeker niet te benutten; als deze grondwetswijziging zou worden aangenomen is het verstandig om aansluitend de discussie over de uitvoeringswet te voeren en de minister te verzoeken deze tot stand te gaan brengen.

*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.'¹¹ 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?*

Dit wetsvoorstel voorziet in een bepaling in de Grondwet die het mogelijk maakt voor kiezers om over een aangenomen wet door de Eerste Kamer en Tweede Kamer een correctief referendum te organiseren. Daarnaast moeten voorzieningen worden getroffen voor drempels en waarborgen voor een correctief referendum. Het gaat hier onder andere om de drempels voor het inleidende verzoek, het definitieve verzoek, de uitkomstdrempel en het vaststellen van termijnen. Dit zijn onderwerpen die moeten worden geregeld in een uitvoeringswet, die de minister bereid is voor te bereiden en te verdedigen. De indiener meent dat dit een juiste gang van zaken is, omdat na goedkeuring in tweede lezing dit voorstel voor een correctief referendum in de Grondwet een regelingsopdracht geeft aan de wetgever. Doorgaans vindt die uitwerking plaats door de minister. In algemene zin is het logisch dat een uitvoeringswet pas aan bod komt als een wijziging van de Grondwet is aangenomen. Dit is een ander standpunt dan eerdere indieners van deze wet hadden en betekent dat de indiener gedurende het wetgevingsproces tot een andere opvatting is gekomen. Voor de redenen daarvoor verwijst de indiener naar het hiervoor gegeven antwoord.

¹¹ Kamerstukken II 2021/22, 36160, 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 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?

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 Grondwetswijziging en de uitvoeringswet met elkaar te harmoniseren in de tijd?

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 invoering van de mogelijkheid van een correctief referendum, als middel voor de versterking van de vertegenwoordigende democratie, betreft de inrichting van de democratie en dient dan ook in de Grondwet te worden vastgelegd. Daarvoor is in tweede lezing een twee-derde meerderheid nodig in de Eerste Kamer. Daarnaast moeten voorzieningen worden getroffen voor drempels en waarborgen voor een correctief referendum. Het gaat hier onder andere om de drempels voor het inleidende verzoek, het definitieve verzoek, de uitkomstdrempel en het vaststellen van termijnen. Dit zijn onderwerpen die moeten worden geregeld in een uitvoeringswet, die de minister bereid is voor te bereiden en te verdedigen.

De uitwerking van het correctief referendum kan bijdragen aan de effectiviteit van dit middel, of het juist beperken. De vraag wat de drempels en voorwaarden zouden moeten zijn is niet slechts een technische, maar ook een politieke vraag. Daarom is besloten dat voor de uitvoeringswet ook een twee-derde meerderheid nodig is in de Eerste en Tweede Kamer. Daarmee wil de indiener verzekeren dat niet alleen het principebesluit voor invoering van een correctief referendum, maar ook de uitwerking daarvan op een breed draagvlak kan rekenen in de Staten-Generaal.

Over die drempels en voorwaarden moet een parlementair debat worden gevoerd, maar staan de Eerste en Tweede Kamer niet met lege handen. De Staatscommissie parlementair stelsel (staatscommissie Remkes) heeft in haar eindadvies *Lage dempels, hoge dijken. Democratie en rechtsstaat in balans* (2018) een aantal voorstellen gedaan, die naar de opvatting van de indiener richtinggevend kunnen zijn voor dit debat. De Eerste en Tweede Kamer hebben niet alleen tot taak om wetten goed te keuren, maar ook om eraan bij te dragen dat die worden uitgevoerd en goed kunnen functioneren. Theoretisch bestaat de mogelijkheid dat een bepaling wordt opgenomen in de Grondwet die een correctief referendum mogelijk maakt, maar een uitvoeringswet uitblijft. Of dit ook praktijk wordt is aan de leden van de Eerste en Tweede Kamer, die in dit geval ook de verantwoordelijkheid dragen. De indiener is van mening dat het niet wenselijk zou zijn als de uitvoeringswet al te lang op zich zou laten wachten en wil zich daar, vanuit zijn positie en verantwoordelijkheid, ook voor in gaan zetten.

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?

Dit wetsvoorstel voorziet in een bepaling in de Grondwet die het mogelijk maakt voor kiezers om over een aangenomen wet door de Eerste Kamer en Tweede Kamer een correctief referendum te organiseren.

Daarnaast moeten voorzieningen worden getroffen voor drempels en waarborgen voor een correctief referendum. Het gaat hier onder andere om de drempels voor het inleidende verzoek, het definitieve verzoek, de uitkomstdrempel en het vaststellen van termijnen. Dit zijn onderwerpen die moeten worden geregeld in een uitvoeringswet, die de minister bereid is voor te bereiden en te verdedigen. De indiener meent dat dit een juiste gang van zaken is, omdat na goedkeuring in tweede lezing dit voorstel voor een correctief referendum in de Grondwet een regelingsopdracht geeft aan de wetgever. Doorgaans vindt die uitwerking plaats door de minister.

In algemene zin is het logisch dat een uitvoeringswet pas aan bod komt als een wet is aangenomen. Dit is een ander standpunt dan eerdere indieners van deze wet hadden en betekent inderdaad dat de indiener gedurende het wetgevingsproces tot een andere opvatting is gekomen. Het is voortschrijdend inzicht van de kant van de indiener geweest. Bij nader inzien vindt de indiener het zuiverder om eerst de principiële discussie over de grondwetswijziging te voeren, die nu voorligt. Daarna verdient de uitvoeringswet ook een goede en aparte discussie. Zo kunnen beide voorstellen op de eigen merites worden beoordeeld.

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.

Theoretisch bestaat de mogelijkheid dat een bepaling wordt opgenomen in de Grondwet die een correctief referendum mogelijk maakt, maar een uitvoeringswet uitblijft. Of dit ook praktisch wordt is aan de leden van de Eerste en Tweede Kamer, die in dit geval ook de verantwoordelijkheid dragen.

*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.*

Aanvullend op hetgeen in antwoorden op andere vragen is vermeld merkt indiener op dat met deze formulering ruimte is gelaten aan de wetgever om verschillende aspecten in de uitvoeringswet- en regelgeving op het juiste niveau te regelen. Het aantal kiesgerechtigden dat een inleidend verzoek kan doen en het aantal ondersteuningsverklaringen wordt in ieder geval 'bij wet' bepaald, die in beide Kamers met tweederdermeerderheid moet worden aangenomen. Dat geldt ook voor de uitkomstdrempel op grond van artikel 89d.

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?

Enerzijds 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?

De invoering van de mogelijkheid van een correctief referendum, als middel voor de versterking van de vertegenwoordigende democratie, betreft de inrichting van de democratie en dient dan ook in de Grondwet te worden vastgelegd. Daarvoor is in tweede lezing een twee-derde meerderheid nodig in de Eerste Kamer. Daarnaast is wetgeving noodzakelijk over de praktische uitwerking en een aantal waarborgen voor het organiseren van een correctief referendum, onder meer over het onderwerp van referendum, referendumverzoeken, het inleidende verzoek, het definitieve verzoek en over de uitkomstdrempel. Dit zijn onderwerpen die na aanneming van dit wetsvoorstel nog moeten worden geregeld in een uitvoeringswet, die de minister bereid is voor te bereiden en te verdedigen. De uitwerking van het correctief referendum kan ook bijdragen aan de effectiviteit van dit middel, of het juist beperken. De vraag wat de drempels en voorwaarden zouden moeten zijn is niet slechts een technische, maar ook een politieke vraag. Daarom is besloten dat voor de uitvoeringswet ook een twee-derde meerderheid nodig is in de Eerste en Tweede Kamer. Daarmee wil de indiener verzekeren dat niet alleen het principebesluit voor invoering van een correctief referendum, maar ook de uitwerking daarvan op een breed draagvlak kan rekenen in de Staten-Generaal. Over die drempels en voorwaarden moet een parlementair debat worden gevoerd, maar staan de Eerste en Tweede Kamer niet met lege handen. De Staatscommissie parlementair stelsel (staatscommissie Remkes) heeft in haar eindadvies *Lage dempels, hoge dijken. Democratie en rechtsstaat in balans* (2018) een aantal voorstellen gedaan, die naar de opvatting van de indiener richtinggevend kunnen zijn voor dit debat. De Eerste en Tweede Kamer hebben niet alleen tot taak om wetten goed te keuren, maar ook om eraan bij te dragen dat die worden uitgevoerd en goed kunnen functioneren. Theoretisch bestaat de mogelijkheid dat een bepaling wordt opgenomen in de Grondwet die een correctief referendum mogelijk maakt, maar een

uitvoeringswet uitblijft. Of dit ook praktisch wordt is aan de leden van de Eerste en Tweede Kamer, die in dit geval ook de verantwoordelijkheid dragen.

3. 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.'.¹² 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?

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.¹³ 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.¹⁴ 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

¹² Plenair verslag, Tweede Kamer, 42^e vergadering donderdag 16 januari 2025.

¹³ 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>

¹⁴ Toezegging T03760.

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?

*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.¹⁵ Hoe bezieet 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?

Veel leden hebben aandacht gevraagd voor de risico's van desinformatie en ongewenste beïnvloeding. De indiener beantwoordt de aan hem door de verschillende fracties gestelde vragen gezamenlijk.

Het vertrouwen in de vertegenwoordigende democratie staat onder druk. Dit heeft mede te maken met een toenemende polarisatie in de samenleving, ook als gevolg van de invloed van de sociale media. De groei van 'nepnieuws', of informatie die niet kan worden gecontroleerd of bewust tot doel heeft om onwaarheden te verspreiden, maakt het publieke debat over onderwerpen kwetsbaarder. Dit wordt versterkt door mogelijk doelbewust beleid door statelijke actoren. Dit zijn problemen die te maken hebben met de inherente kwetsbaarheid van het democratische systeem, dat de kans laat om met open middelen die in een democratie zijn toegestaan, zoals de vrijheid van meningsuiting, te worden ondermijnd. Dit is een algemeen probleem voor onze democratie, dat zich doet gelden in het publieke debat, bij verkiezingen en bij vormen van deliberatieve democratie. Het is ook een probleem dat zich kan voordoen bij correctieve referenda, al valt te bezien in welke mate correctieve referenda gevoelig zijn voor desinformatie. Een correctief referendum heeft het voordeel, ten opzichte van andere soorten referenda, dat de informatieomgeving voor burgers eenduidig vormgegeven kan worden. Alle informatie is bij een correctief referendum aanwezig, omdat het een door de Kamer aangenomen wet betreft. Ook de voor- en tegenargumenten zijn al uitvoerig aan bod gekomen in een plenair debat, wat kiezers kan helpen bij het maken van een weloverwogen keuze. De indiener is van mening dat een correctief referendum, mits de informatievoorziening aan burgers goed wordt verzorgd, daarmee minder gevoelig is voor eventuele manipulatie dan andere soorten referenda.

Bescherming van de democratie is een verantwoordelijkheid van het kabinet en de Kamers en andere betrokkenen in het publieke debat, van media tot wetenschap. De indiener constateert dat het kabinet een Rijksbrede strategie heeft voor de effectieve aanpak van desinformatie, waarmee stappen worden gezet om desinformatie te bestrijden en daar waar mogelijk te voorkomen. Met de implementatie en uitvoering van de digitaaldienstenverordening (DSA) en de AI verordening worden online platforms verplicht om hun technologie en diensten op een verantwoorde wijze in te zetten en zijn sociale media verantwoordelijk voor het tegengaan van desinformatie. Niet alleen individuen, maar ook statelijke actoren zullen desinformatie verspreiden om maatschappelijke chaos te creëren. De indiener vindt het goed dat het kabinet onderzoekt wat nodig is om ongewenste buitenlandse inmenging beter en sneller te detecteren. Het is echter niet genoeg om alleen de verspreiding van desinformatie te bestrijden, ook de weerbaarheid van burgers tegen desinformatie moet versterkt worden. Helaas is er een groeiende groep burgers die vatbaar is gebleken voor

¹⁵ 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.

extreme vijandbeelden en complottheorieën, wat leidt tot een afnemend vertrouwen in politieke instituties, de media en de wetenschap. Ook hierop worden door het kabinet stappen gezet, zoals het stimuleren van factchecken. Ook worden er acties ondernomen om ervoor te zorgen dat wetenschappelijk onderzoek een beter bereik heeft en meer impact heeft op de samenleving.

De indiener vindt dit een goed begin, maar kan zich voorstellen dat het kabinet extra stappen zal zetten om burgers weerbaarder te maken en de verspreiding van desinformatie tegen te gaan. Desinformatie is een probleem dat de indiener onderkent en het zijn zorgen die de indiener zeker deelt met andere partijen, maar die niet kunnen worden geregeld in dit voorstel voor herziening van de Grondwet.

4. 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 initiatiefnemer ervoor gekozen die drempels in de uitvoeringswetgeving op te nemen en niet in de Grondwetswijziging. Vanuit politieke haalbaarheidsoverwegingen 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 vrijlaten ten aanzien van de bepaling van wezenlijke onderdelen van dit correctiemechanisme?

Thans is door de initiatiefnemer gekozen om eerst de Grondwetswijziging 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.

Dit wetsvoorstel voorziet in een bepaling in de Grondwet die het mogelijk maakt voor kiezers om over een aangenomen wet door de Eerste Kamer en Tweede Kamer een correctief referendum te organiseren. Daarnaast moeten voorzieningen worden getroffen voor drempels en waarborgen voor een correctief referendum. Het gaat hier onder andere om de drempels voor het inleidende verzoek, het definitieve verzoek, de uitkomstdrempel en het vaststellen van termijnen. Dit zijn onderwerpen die moeten worden geregeld in een uitvoeringswet, die de minister bereid is voor te bereiden en te verdedigen. De indiener meent dat dit een juiste gang van zaken is, omdat na goedkeuring in tweede lezing dit voorstel voor een correctief referendum in de Grondwet een regelingsopdracht geeft aan de wetgever. Doorgaans vindt die uitwerking plaats door de minister. Voor dit proces is niet gekozen uit redenen van 'haalbaarheid', maar omdat de genoemde zaken van uitvoering niet thuishoren in de Grondwet, die een wezenlijk ander karakter heeft. De uitwerking van het correctief referendum kan ook bijdragen aan de effectiviteit van dit middel, of het juist beperken. De vraag wat de drempels en voorwaarden zouden moeten zijn is niet slechts een technische, maar ook een politieke vraag. Daarom is besloten dat voor de uitvoeringswet ook een twee-derde meerderheid nodig is in de Eerste Kamer. Daarmee wil de indiener verzekeren dat niet alleen het principebesluit voor invoering van een correctief referendum, maar ook de uitwerking daarvan op een breed draagvlak kan rekenen in de Staten-Generaal. Over die drempels en voorwaarden moet een parlementair debat worden gevoerd, maar staan de Eerste en Tweede Kamer niet met lege handen. De Staatscommissie parlementair stelsel (staatscommissie Remkes) heeft in haar eindadvies *Lage dempels, hoge dijken* (2018) een aantal voorstellen gedaan die naar de opvatting van de indiener richtinggevend kunnen zijn voor dit debat.

5. 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?

De indiener kan en wil collega's niets verbieden, maar wel uitspreken dat het niet logisch is dat een volksvertegenwoordiger het initiatief neemt tot een correctief referendum, dat tot doel heeft om de volksvertegenwoordiging te corrigeren. Het is de bedoeling dat kiezers het initiatief nemen om een referendum aan te vragen, maar die kiezers kunnen betrokken zijn bij belangenorganisaties en die organisaties kunnen in het proces van aanvragen ook een rol spelen. Dat is geen bezwaar, maar kan wel een reden zijn om ervoor te zorgen dat drempels voor het aanvragen van een referendum niet te hoog zijn om een referendum mogelijk te maken, maar ook niet zo laag dat er referenda worden gehouden die op voorhand weinig kansrijk lijken. Over die drempels en voorwaarden moet een parlementair debat worden gevoerd, maar staan de Eerste en Tweede Kamer niet met lege handen. De Staatscommissie parlementair stelsel (ofwel de staatscommissie Remkes) heeft in haar eindadvies *Lage dempels, hoge dijken* (2018) een aantal voorstellen gedaan die naar de opvatting van de indiener richtinggevend kunnen zijn voor dit debat, maar het is aan de Eerste en Tweede Kamer om, in het debat over de uitvoeringswet, tot breed gedragen drempels te komen.

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.

De uitwerking van het correctief referendum kan bijdragen aan de effectiviteit van dit middel, of het juist beperken. De vraag wat de drempels en voorwaarden zouden moeten zijn is niet slechts een technische, maar ook een politieke vraag. Wat 'haalbaar' en 'representatief' is, kan niet door de indiener worden gezegd, maar moet worden bepaald in het debat in de beide Kamers, waar voor deze drempels ook

breed draagvlak moet zijn. Daarom is besloten dat voor de uitvoeringswet ook een twee-derde meerderheid nodig is in beide Kamers. Daarmee wil de indiener verzekeren dat niet alleen het principebesluit voor invoering van een correctief referendum, maar ook de uitwerking daarvan op een breed draagvlak kan rekenen in de Staten-Generaal. Over die drempels en voorwaarden moet een parlementair debat worden gevoerd, maar staan de Eerste en Tweede Kamer niet met lege handen. De Staatscommissie parlementair stelsel (staatscommissie Remkes) heeft in haar eindadvies *Lage dempels, hoge dijken* (2018) een aantal voorstellen gedaan die naar de opvatting van de indiener richtinggevend kunnen zijn voor dit debat.

Een van de mogelijke gevolgen van deze Grondwetswijziging 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?

In dit voorstel is een 'kan'-bepaling opgenomen voor de mogelijkheid van het organiseren van een correctief referendum in gemeenten, waterschappen en provincies. Of dit wenselijk is of niet zal een besluit zijn van de lokale en provinciale democratie. Ook voor deze referenda zullen drempels en voorwaarden moeten worden opgesteld, maar daarvoor is dit voorstel voor wijziging van de Grondwet niet de juiste plek. De wetgever stelt in een uitvoeringswet de uitkomstdrempels bij decentrale referenda vast. Andere aspecten, zoals ook de hoogte van de drempels in de voorfasen, zijn overgelaten aan de decentrale overheden zelf. Het ligt wel voor de hand dat onderwerpen die volgens dit voorstel voor herziening van de Grondwet niet referendabel zijn, dit ook niet zullen zijn op het lokale, waterschappelijke en provinciale niveau. Daarnaast lijkt het de indiener raadzaam dat de VNG, de UvW en het IPO betrokken worden en voorstellen doen.

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?

Dit wetsvoorstel verandert niets aan het huidige proces van parlementaire wetgeving, behalve dat het kiezers de mogelijkheid biedt om de gekozenen te corrigeren en een door de beide Kamers aangenomen wetsvoorstel ongedaan te maken. Op het moment dat aan alle drempels en voorwaarden wordt voldaan, is een wetsvoorstel daarmee van tafel. De uitkomst van een correctief referendum kan voor de wetgever aanleiding zijn om eventueel een andere wet te maken. Daarvoor geldt voor de indiener hetzelfde parlementaire proces als voor alle andere wetgeving. Voor het maken van een nieuwe wet is het raadzaam om te achterhalen wat de motieven waren van kiezers om de volksvertegenwoordigers te corrigeren en er zo voor te zorgen dat een nieuwe wet kan rekenen op meer draagvlak onder de kiezers. Een wet maken die kan rekenen op voldoende draagvlak is niet nieuw en altijd al het werk geweest van de volksvertegenwoordigers. De voorgestelde vorm van referendum kan ons corrigeren op het moment dat wij er niet in slagen om dit aspect van ons werk goed te doen. Het kan ook verzekeren dat in de debatten in de Eerste en Tweede Kamer voldoende aandacht is voor het draagvlak voor een wet, om te voorkomen dat kiezers gebruik moeten maken van het middel van het correctief referendum.

6. 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?

Democratie kost geld, dit geldt voor verkiezingen en vormen van deliberatieve democratie en dit geldt voor het correctief referendum. Hoe vaak een referendum wordt gehouden is afhankelijk van de kwaliteit van de wetgeving, of de vraag of wetten kunnen rekenen op voldoende draagvlak. Het voorkomen van slechte wetten, die niet kunnen rekenen op steun van de kiezers, is niet alleen goed voor het vertrouwen in de democratie, maar kan ook maatschappelijke kosten voorkomen. Het heeft de voorkeur van de indiener om eventuele referenda zoveel mogelijk tegelijk te organiseren met reguliere verkiezingen, zoals die voor het Europees parlement, de Tweede Kamer, Provinciale Staten of gemeenteraden.

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 vergoed 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.

Democratie kost geld, dit geldt voor verkiezingen en vormen van deliberatieve democratie en dit geldt voor het correctief referendum. Het voorkomen van slechte wetten, die niet kunnen rekenen op steun van de kiezers, is niet alleen goed voor het vertrouwen in de democratie, maar kan ook maatschappelijke kosten voorkomen. Het is goed om rekening te houden met het door de leden van de Volt-fractie genoemde scenario, het maken van onnodige kosten moet vanzelfsprekend zoveel mogelijk worden voorkomen. Dat zal echter per wet verschillen en is moeilijk om in algemene zin te beantwoorden. Ook is dit een aspect dat volgens de indiener bij de behandeling van de uitvoeringswet ter sprake zou kunnen komen.

Michiel van Nispen