Eerste Kamer der Staten-Generaal **I**

Vergaderjaar 2025-2026

36 468 Voorstel van wet van het lid Van Nispen houdende verandering in de Grondwet, strekkende tot opneming van bepalingen inzake het correctief referendum

F **BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES**

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 20 oktober 2025

Hierbij ontvangt u een afschrift van de hoofdlijnenbrief over de uitvoeringswetgeving correctief referendum, die ik heb gestuurd aan de Tweede Kamer. Tijdens de voortzetting van de behandeling van het voorstel van wet van het lid Van Nispen houdende verandering in de Grondwet, strekkende tot opneming van bepalingen inzake het correctief referendum (Kamerstukken 36 468) op 16 januari 2025, heeft mijn ambtsvoorganger aangegeven bereid te zijn een brief te sturen aan de Tweede Kamer met daarin de hoofdlijnen van de nog op te stellen uitvoeringswetgeving.

De Eerste Kamer heeft aangegeven deze brief te willen betrekken bij de plenaire behandeling van het grondwetsvoorstel. Via deze brief informeer ik u, namens het kabinet, over de stand van zaken van de uitvoeringswetgeving en de keuzes die het kabinet voornemens is te maken.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

F. Rijkaart

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 20 oktober 2025

Tijdens de voortzetting van de behandeling van het voorstel van wet van het lid Van Nispen houdende verandering in de Grondwet, strekkende tot opneming van bepalingen inzake het correctief referendum (Kamerstukken 36468) op 16 januari 2025, gaf mijn ambtsvoorganger aan bereid te zijn een brief te sturen aan uw Kamer met daarin de hoofdlijnen van de nog op te stellen uitvoeringswetgeving. Met deze brief informeer ik u, namens het kabinet, over de stand van zaken van de uitvoeringswetgeving en de keuzes die het kabinet hiervoor heeft gemaakt.

De uitvoeringswetgeving zal handen en voeten geven aan het in de Eerste Kamer aanhangige grondwetsvoorstel; hierin worden onder meer de procedurele voorwaarden om het houden van het referendum af te kunnen dwingen vastgelegd en de voorwaarden waaronder een bindende referendumuitslag tot stand komt. Conform het grondwetsvoorstel moet dit bij (uitvoerings)wet(geving) worden geregeld. In deze hoofdlijnenbrief wordt ingegaan op acht thema's die verband houden met de nog op te stellen uitvoeringswetgeving. Deze thema's zijn geselecteerd omdat zij van wezenlijk belang zijn voor de uiteindelijke werking van het referenduminstrument (bijvoorbeeld de hoogte van de drempels in de voorfase en de uitkomstdrempel), door politieke partijen nadrukkelijk naar voren zijn gebracht tijdens eerdere debatten in de beide Kamers over het grondwetsvoorstel (bijvoorbeeld de aanpak van desinformatie en hoeveel uitvoeringswetten zullen worden opgesteld) of omdat zij onderwerp van gesprek zijn geweest tussen mijn ministerie en koepelorganisaties, ketenpartners uit het verkiezingsproces en internationale partners.

Vanwege nog te voeren gesprekken, verkenningen en onderzoeken is in deze hoofdlijnenbrief nog niet over alle genoemde thema's een definitieve en volmaakte keuze gemaakt. Waar dit het geval is, wordt in deze brief een stand van zaken over het desbetreffende thema geschetst. De volgende thema's komen aan de orde in deze brief:

I. *Eén wetsvoorstel voor de uitvoeringswetgeving.* Het kabinet zal alle vereiste uitvoeringswetgeving in één wetsvoorstel opnemen. Dit betekent dat te zijner tijd één wetsvoorstel over alle uitvoeringsaspecten bij de Kamer zal worden ingediend.
II. *Drempels in de voorfase*. Het kabinet gaat in de uitvoeringswetgeving uit van een drempel van 5.000 ondersteuningsverklaringen voor een inleidend verzoek en 400.000 ondersteuningsverklaringen voor een definitief verzoek voor een correctief referendum.
III. *Hoogte van de uitkomstdrempel (nationaal en decentraal)*. Het kabinet kiest er voor om aan te sluiten bij het advies van de Staatscommissie parlementair stelsel, dat wil zeggen dat wordt voorgesteld een uitkomstdrempel van 33 1/3% van de stemgerechtigden te hanteren voor het nationale referendum. Over de hoogte van de uitkomstdrempel voor het decentraal referendum wordt nog nader overlegd door en met de koepelorganisaties. Daarover neemt het kabinet op een later moment een besluit.
IV. *Referendumcommissie*. Na geïnventariseerd te hebben welke taken het kabinet in de uitvoeringswet wil opnemen en bezien te hebben bij welke orgaan elk van deze taken belegd kan worden, heeft het kabinet geconstateerd dat er niet opnieuw een referendumcommissie hoeft te worden ingesteld.
V. *Informatievoorziening en aanpak van desinformatie*. Ook bij een referendum is er de gebruikelijke campagne van de overheid waarbij stemgerechtigden worden geïnformeerd over praktische zaken zoals over de dag waarop de stemming

plaatsvindt. Daarnaast benadrukt het kabinet het belang van neutrale en toegankelijke informatievoorziening over het onderwerp van een referendum, waarbij stemgerechtigden onder meer een beknopte samenvatting van het wetsvoorstel ontvangen samen met de stempas. Hoewel de overheid geen standpunten zal presenteren, wordt een betrouwbare basisinformatie gegarandeerd om het publieke debat te versterken en desinformatie tegen te gaan. Ter bescherming van het referendumproces tegen ongewenste beïnvloeding sluit het kabinet aan bij het bestaande desinformatiebeleid voor verkiezingen en werkt het aan een integrale, offensieve aanpak.

VI. *Frequentie referenda en combinatie met andere verkiezingen.* Vanwege het uitvoerbaar houden van het verkiezingsproces wordt het advies van de ketenpartners uit het verkiezingsproces door het kabinet overgenomen. Dat wil zeggen dat het in de uitvoeringswetgeving mogelijk wordt gemaakt om stemmingen te combineren, waarbij twee uitzonderingen gelden:
   a. Een nationaal referendum valt niet samen met provinciale staten- en waterschapsverkiezingen.
   b. Er kunnen ten hoogste vier referenda gelijktijdig plaatsvinden.

VII. *Kosten van het referendum.* Tijdens de behandeling van het grondwetsvoorstel zijn vooralsnog geen concrete voorstellen gedaan voor de dekking van de organisatiekosten. De te zijner tijd op te stellen uitvoeringswetgeving zal pas in werking kunnen treden als voorzien is in een adequate financiële dekking.

VIII. *Evaluatie*. Het kabinet is bereid een evaluatiebepaling op te nemen in de uitvoeringswet als de wens daartoe in uw Kamer breed leeft. Daarbij tekent het kabinet wel aan dat de reikwijdte van een dergelijke evaluatie vermoedelijk beperkt zal blijven tot die onderdelen van de wet die zich onafhankelijk van een referendum laten evalueren. Hierbij kan gedacht worden aan de procedures voorafgaand aan een stemming (waaronder de drempels in de voorfase, de kosten voor gemeenten, enz.).

I. Eén wetsvoorstel voor de uitvoeringswetgeving

Tijdens de behandeling van het grondwetsvoorstel in de Tweede Kamer is op meerdere momenten aan mijn ambtsvoorganger gevraagd hoeveel wetsvoorstellen voor de uitvoeringswetgeving uw Kamer precies van het kabinet mag verwachten. Enkele onderdelen van de uitvoeringswetgeving behoeven op grond van de artikelen 89a en 89d van het grondwetsvoorstel namelijk een tweederdemeerderheid (namelijk de hoogte van de drempels in de voorfase en de uitkomstdrempel). Voor de rest van de uitvoeringswetgeving geldt dit vereiste niet. Artikel 89f bepaalt namelijk dat alles wat verder het referendum betreft bij de wet wordt geregeld. Voor die wetgeving geldt de hoofdregel van artikel 67, tweede lid, van de Grondwet dat besluiten bij (gewone) meerderheid van stemmen worden genomen. Op basis hiervan zijn er voor wat betreft de uitvoeringswetgeving in de praktijk twee opties mogelijk.

De eerste optie is dat alle bepalingen betreffende de uitvoeringswetgeving in één wetsvoorstel worden opgenomen. Dit wetsvoorstel moet dan met een tweederdemeerderheid worden aangenomen. Voor de behandeling en ook wetstechnisch heeft deze optie voordelen, maar dit betekent ook dat voor de totstandkoming van die onderdelen van de uitvoeringswetgeving die op grond van het grondwetsvoorstel geen tweederdemeerderheid behoeven, eveneens de eis gaat gelden van een tweederdemeerderheid. Overigens leidt dat er niet toe dat wijzigingsvoorstellen op een later tijdstip eveneens altijd met tweederdemeerderheid moeten worden aangenomen. In dat geval kan onderscheid worden gemaakt of het een wijziging betreft van een tweederdedeel of een ‘gewoon’ onderdeel.

De tweede optie is dat de uitvoeringswetgeving in twee wetsvoorstellen wordt opgeknipt. Het deel dat een tweederdemeerderheid behoeft en het ‘gewone’ deel. De moeilijkheid met deze optie is dat veel van de onderdelen uit de uitvoeringswetgeving met elkaar samenhangen. Waar je de splitsing maakt tussen het

tweederdedeel en het ‘gewone’ deel is daarom lastig. Zo moet de hoogte van het aantal ondersteuningsverklaringen dat nodig is in de voorfase om een referendum te houden in het tweederdedeel, maar strikt genomen de wijze waarop deze ondersteuningsverklaringen worden afgelegd niet. Dit terwijl de wijze waarop een ondersteuningsverklaring kan worden afgelegd heel relevant is voor hoe hoog de drempel in de praktijk door burgers wordt ervaren. Bovendien heeft het weinig zin als uiteindelijk alleen het ‘gewone’ wetsvoorstel zou worden aangenomen. Dan is er nog steeds geen volledige uitvoeringswetgeving, omdat de drempels uit het tweederdeonderdeel ontbreken.

Beide opties kennen dus voor- en nadelen. Alles afwegend komt het kabinet tot het oordeel dat het beter is om alle uitvoeringswetgeving in één wetsvoorstel op te nemen. Ik zal te zijner tijd namens het kabinet dan ook één uitvoeringswet in procedure brengen. Consequentie hiervan is wel dat beide Kamers dit wetsvoorstel dan met een tweederdemeerderheid dienen aan te nemen wil het voorstel tot wet verheven kunnen worden.

II. Drempels in de voorfase

Voor het houden van een correctief referendum is het een procedureel vereiste dat daartoe door een aantal stemgerechtigden binnen een bepaalde tijdsperiode een inleidend verzoek wordt ingediend, dat vervolgens binnen een bepaalde tijdsperiode de steun verwerft van een hoger aantal stemgerechtigden via een definitief verzoek. Deze procedure in twee stappen dient verschillende doelen. Het vereiste van een inleidend verzoek beoogt onnodige vertraging van de inwerkingtreding van door het parlement aanvaarde wetsvoorstellen te voorkomen. Als de lage(re) drempel van het inleidend verzoek al niet wordt gehaald, is er geen aanleiding om meer tijd uit te trekken om na te gaan of er in de samenleving voldoende brede steun voor het houden van een referendum bestaat (via het definitieve verzoek). Het wetsvoorstel kan dan na de fase van het inleidend verzoek worden bekrachtigd en in werking treden. De hoogte van het definitieve verzoek geeft uitdrukking aan de noodzakelijkheid van voldoende draagvlak onder de bevolking voor het daadwerkelijk organiseren van een referendum over het door het parlement aanvaarde wetsvoorstel.

Tijdens het plenaire debat over het grondwetsvoorstel in de Tweede Kamer heeft mijn ambtsvoorganger over de drempels in de voorfase aangegeven dat er behoorlijke verschillen zitten tussen de adviezen van de Staatscommissie parlementair stelsel en die van de Afdeling advisering van de Raad van State. Daarnaast zijn er in het verleden bij eerdere adviezen en (wets)voorstellen inzake het correctief bindend referendum eveneens behoorlijke verschillen waar te nemen over de voorgestelde hoogte van de drempels (zie Bijlage 1 voor een overzicht). Daarnaast gaf mijn ambtsvoorganger aan dat de hoogte van de drempels in de voorfase afhankelijk zou moeten zijn van de wijze waarop in de voorfase een verzoek kan worden ondersteund. Een voorbeeld: als stemgerechtigden worden verplicht om in persoon een referendumverzoek te ondersteunen, moeten zij daar relatief veel moeite voor doen. Dat zou tot gevolg kunnen hebben dat de drempel in absolute zin lager kan worden vastgesteld dan wanneer het indienen van een verzoek elektronisch kan. De hier geschetste overwegingen heeft het kabinet betrokken bij de keuze voor de drempels.

De keuze voor de exacte hoogte van de drempels in de voorfase is per definitie arbitrair. Het kabinet heeft bij het vaststellen van de hoogte van de drempels voor zowel het inleidend als het definitief verzoek als uitgangspunt genomen dat het succesvol aanvragen van een correctief bindend referendum weliswaar niet te eenvoudig moet zijn, maar door te hoge drempels niet op voorhand praktisch onmogelijk zou moeten zijn. Het gaat uiteindelijk om het vinden van een balans tussen een niet te lichtvaardig gebruik van het instrument en het niet illusoir doen laten zijn van het instrument.

De Staatscommissie parlementair stelsel hanteerde eenzelfde uitgangspunt en kwam in haar advies uit 2018 over het inleidend verzoek uit op 5.000 verzoeken, die persoonlijk op het gemeentehuis moeten worden gedaan binnen vier weken na publicatie in de Staatscourant van het besluit dat het wetsvoorstel referendabel is. Een hoger aantal verzoeken werd door de staatscommissie als te defensief beoordeeld.[1]

Het kabinet neemt het advies van de staatscommissie over en meent dat de gezochte balans wordt gevonden als voor het inleidend verzoek in totaal 5.000 verzoeken benodigd zijn, die persoonlijk op het gemeentehuis moeten worden gedaan binnen vier weken na publicatie in de Staatscourant. Het kabinet vindt de drempel van 5.000 ondersteuningsverklaringen passend en haalbaar voor een ingrijpend instrument als het correctief bindend referendum.[2] Qua omvang is de hier voorgestelde drempel lager dan die in de Wet raadgevend referendum (2015-2018).[3] Het verschil is wel dat de ondersteuningsverklaringen onder de Wet raadgevend referendum niet fysiek op het gemeentehuis hoefden te worden gezet.

Voor het definitief verzoek kiest het kabinet voor een drempel van 400.000 ondersteuningsverklaringen die binnen een termijn van acht weken moeten worden afgelegd. Deze ondersteuningsverklaringen kunnen in beginsel op digitale wijze worden ingediend. Dit aantal komt overeen met het advies van de Staatscommissie parlementair stelsel. In eerdere voorstellen zijn hogere getalseisen gesteld (zie Bijlage 1). De staatscommissie geeft echter aan dat vanuit het oogpunt van benodigd draagvlak hogere eisen niet nodig zijn om te laten blijken dat er voldoende draagvlak is voor het houden van een referendum. Het kabinet sluit zich hierbij aan.

III. Hoogte van de uitkomstdrempel (nationaal en decentraal)

Het grondwetsvoorstel gaat uit van een uitkomstdrempel. Een uitkomstdrempel houdt in de basis in dat de uitslag van het referendum niet wordt bepaald door de meerderheid van het op dat moment opgekomen aantal kiezers.[4] Het gaat er bij de uitkomstdrempel om dat de (‘winnende’) meerderheid ook een van tevoren bepaald aantal stemmen moet weten te vergaren, c.q. een bepaald percentage moet weten te bereiken van hen die gerechtigd waren aan de stemming deel te nemen.

In artikel 89d van het grondwetsvoorstel is opgenomen dat: ‘indien bij het referendum een meerderheid zich tegen het voorstel van wet uitspreekt en deze meerderheid een bij de wet te bepalen representatief en haalbaar deel omvat van hen die gerechtigd waren aan het referendum deel te nemen, vervalt het voorstel van rechtswege’. De precieze hoogte van de uitkomstdrempel (het aantal stemgerechtigden dat ‘tegen’ het wetsvoorstel dient te stemmen voor een bindende uitslag) is niet in het grondwetsvoorstel zelf vastgelegd. Dit aantal moet nog worden vastgelegd in de uitvoeringswet.

Tijdens de eerste lezing van het grondwetsvoorstel is een clausulering aangebracht in de ruimte die de gewone wetgever heeft ten aanzien van de hoogte van de uitkomstdrempel: het moet gaan om een ‘representatief en haalbaar deel van hen die gerechtigd waren aan het referendum deel te nemen’. Voor de hoogte van de uitkomstdrempel geldt verder als bijzondere eis dat een wetsvoorstel waarin dit

---

[1] Staatscommissie parlementair stelsel (2018). *Lage drempels, hoge dijken: Democratie en rechtsstaat in balans.* Amsterdam: Boom, p. 148.
[2] Ter illustratie: voor het referendum over het EU-Oekraïne Associatieverdrag in 2016 zijn uiteindelijk 13.480 ondersteuningsverklaringen geldig verklaard door de Kiesraad. Voor het referendum over de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2017 in 2018 zijn 17.162 ondersteuningsverklaringen geldig verklaard door de Kiesraad.
[3] In de Wet raadgevend referendum was de eis gesteld op 10.000 door middelen van lijsten te verzamelen en in te leveren handtekeningen.
[4] In de vervallen Wet raadgevend referendum (Wrr) werd uitgegaan van een opkomstdrempel. De uitslag van een referendum onder de Wrr gold als een raadgevende uitspraak tot afwijzing, indien een meerderheid zich in afwijzende zin uitsprak en de opkomst bij het referendum ten minste dertig procent van het totale aantal kiesgerechtigden bedroeg.

wordt geregeld met ten minste twee derde van het aantal uitgebrachte stemmen in het parlement moet worden aanvaard. De gewone (nationale) wetgever moet daarnaast beslissen over de hoogte van de uitkomstdrempel op zowel nationaal als op decentraal niveau (zie artikelen 89d, 128a en 133a van het grondwetsvoorstel).

Uitkomstdrempel nationaal referendum
Tijdens de plenaire behandeling van het grondwetsvoorstel in tweede lezing in de Tweede Kamer heeft mijn ambtsvoorganger aangegeven dat het kabinet wat betreft de hoogte van de uitkomstdrempel met name kijkt naar de concrete adviezen van de Staatscommissie parlementair stelsel, de Afdeling advisering van de Raad van State en de position papers die in de eerste lezing door drie wetenschappers zijn uitgebracht. De adviezen zijn op het punt van de hoogte van de uitkomstdrempel niet geheel eenduidig. Zo gaat de staatscommissie uit van 33 1/3% van het electoraat en de Afdeling advisering van een meerderheid van de bij de laatste verkiezingen opgekomen kiezers (na de verkiezing van de Tweede Kamer in 2023 zou dit neerkomen op: 38,75% + 1). De drie wetenschappers hanteren andere percentages. In het verleden zijn weer andere percentages voorgesteld (zie Bijlage 1 voor een overzicht).

Het belangrijkste richtsnoer voor het kabinet is dat de hoogte van de uitkomstdrempel een haalbaar en representatief deel van de stemgerechtigden dient te omvatten. Dit vereiste volgt als gezegd rechtstreeks uit het grondwetsvoorstel. De begrippen haalbaar en representatief laten enige ruimte voor interpretatie. Haalbaar kan bijvoorbeeld duiden op de omvang van een drempel die bij eerdere nationale adviserende referenda zou hebben geleid tot een geldige uitslag. Het kan ook duiden op een drempel die bij toekomstige referenda redelijkerwijs gehaald zou moeten kunnen worden. Beide voorbeelden kunnen ook tegelijk gelden.

Voor het kabinet speelt naast het punt van praktische haalbaarheid op de achtergrond ook politieke doenlijkheid een rol van betekenis. Er wordt al ruim een eeuw in het parlement gesproken over het introduceren van het referendum.[5] Vandaag de dag wordt er door politieke partijen nog altijd zeer verschillend gedacht over dit instrument. Een eerder, nagenoeg gelijkluidend, grondwetsvoorstel kreeg in juli 2022 tijdens de tweede lezing geen steun van een tweederdemeerderheid in uw Kamer.[6] Na de eventuele inwerkingtreding van de voorliggende grondwetswijziging zal de uitvoeringswet, met daarin de uitkomstdrempel, met een tweederdemeerderheid moeten worden aanvaard. Mocht de gewone wetgever hier niet uit komen, dan zal de grondwettelijke bepaling over het referendum een lege huls blijven.

Tegen deze achtergrond, en na bestudering van de verschillende adviezen, komt het kabinet tot de conclusie om een uitkomstdrempel van 33 1/3% de stemgerechtigden te hanteren voor het nationale referendum. Met de keuze voor een percentage van 33 1/3% sluit het kabinet aan bij het advies en de argumentatie van de Staatscommissie parlementair stelsel. De staatscommissie heeft bij het vaststellen van de drempel het evenwicht gezocht tussen twee uitgangspunten: 1) dat het referendum in de praktijk haalbaar moet zijn; 2) dat het corrigeren van een parlementaire meerderheidsbeslissing alleen te aanvaarden is als een substantieel deel van de bevolking zich uitspreekt en het instrument niet te lichtvaardig gebruikt moet worden.

De volgende ijkpunten spelen verder een rol in de overweging van de precieze hoogte:
- Vergelijking met uitkomstdrempels in andere landen laat zien dat in het geval van reguliere wetgeving een percentage van 25% of 30% wordt gehanteerd, en bij constitutionele vraagstukken doorgaans een hogere uitkomstdrempel.

[5] Al in 1903 stelde Pieter Jelles Troelstra, samen met andere sociaaldemocratische Tweede Kamerleden, voor om het facultatief correctief referendum in de Nederlandse rechtsorde te introduceren. Burgers zouden met deze referendumvariant een stemming kunnen afdwingen over een door de Staten-Generaal aangenomen wetsvoorstel.
[6] Handelingen TK 5 juli 2022, 100e vergadering, item 7, p. 1.

- Onderzoek laat zien dat de representativiteit van de uitslag van een referendum niet aantoonbaar toeneemt wanneer de opkomst hoger uitvalt dan circa 25%. Vanuit dit specifieke, geïsoleerde oogpunt bezien is er geen reden voor een drempel die heel veel hoger is.
- De opkomst bij andere verkiezingen (gemeenteraden, provinciale staten, Europees Parlement, waterschappen) is steevast lager dan bij verkiezingen van de Tweede Kamer. Dat geldt – zeker op nationaal niveau – ook voor referenda.
- Omdat het referendum de uitkomst van parlementaire besluitvorming kan terugdraaien, kan de norm voor een uitkomstdrempel ook afgeleid worden uit de electorale basis van de beide Kamers. Een middeling tussen de meerderheid (50% + 1) van de opgekomen kiezers bij de laatstgehouden TK-verkiezing (2023: 77,75%) en de meerderheid (50%+1) van de opkomst bij de laatstgehouden verkiezingen voor provinciale staten (2023: 58,64%) suggereert dan een uitkomstdrempel van boven de 30%.
- Hoe hoger de uitkomstdrempel wordt gesteld, hoe hoger de opkomst moet zijn om die drempel te kunnen behalen. Bij een lage opkomst neemt de kans toe dat de vereiste drempel niet wordt gehaald. Of het zou zo moeten zijn dat de opgekomen kiezers in overgrote meerderheid dezelfde keuze maken. Mocht er sprake zijn van een nagenoeg gelijk aantal voor- en tegenstanders, dan geldt dat naarmate de uitkomstdrempel hoger wordt, een hogere opkomst nodig is om een referendum ‘succesvol’ te laten zijn. Een uitkomstdrempel van een derde deel van de kiesgerechtigde bevolking (33 1/3%, wat in 2023 staat voor circa 4,49 miljoen kiezers) vereist een niet onrealistisch hoge opkomst, aldus de staatscommissie.
- Een uitkomstdrempel van 33 1/3% van de kiesgerechtigde bevolking kan worden beschouwd als een weliswaar haalbare maar zeker niet eenvoudig te nemen horde. De ervaring met de drie laatstgehouden nationale referenda in Nederland laat zien dat alleen het EU-referendum in 2005 de uitkomstdrempel zou hebben gehaald. De twee andere – het Oekraïne-referendum en het referendum over de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2017 – zouden die drempel (met een ‘winnend’ kamp van respectievelijk 2,5 miljoen en 3,3 miljoen kiezers) niet hebben gehaald. Kortom: een drempel van 33 1/3% voldoet aan de eis van haalbaarheid.

Uitkomstdrempel decentraal referendum

Op grond van artikelen 128a, tweede lid en 133a, tweede lid van het grondwetsvoorstel dient de wetgever ook te beslissen over de hoogte van de uitkomstdrempel voor het facultatieve correctief referendum bij provincies, gemeenten, Caribische openbare lichamen en waterschappen. Alle overige zaken die dit referendum betreffen, dienen de verschillende bestuursniveaus op basis van het grondwetsvoorstel zelf te regelen in eigen verordeningen. Kortom: in de uitvoeringswet moet een percentage worden opgenomen over de hoogte van de uitkomstdrempel op decentraal niveau. Het grondwetsvoorstel schrijft ook hier voor dat het percentage ‘een bij de wet te bepalen representatief en haalbaar deel omvat van hen die gerechtigd waren aan het referendum deel te nemen’.

De Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), enkele provincies en de Unie van Waterschappen (UvW) hebben in het kader van de Uitvoeringstoets Decentrale Overheden (UDO) meegedacht over een wenselijke hoogte van de drempel op decentraal niveau. Er zijn verschillende argumenten gewisseld voor en tegen het hanteren van dezelfde uitkomstdrempel voor alle bestuursniveaus. Argumenten voor zijn onder andere dat een even hoge uitkomstdrempel zorgt voor uniformiteit en voor duidelijkheid bij kiezers. Meer principieel wordt gesteld: waarom zou je landelijk iets pas kunnen wegstemmen bij percentage x en decentraal bij y? Als uitgangspunt zou je er evenveel moeite voor moeten doen om een voorstel nationaal en decentraal weg te kunnen stemmen. Hier wordt tegenin gebracht dat het decentrale referendum een instrument is dat afgestemd dient te zijn op het decentrale niveau. Haalbaarheid en representativiteit kunnen verschillen op decentraal niveau ten opzichte van het nationale niveau.

De VNG heeft in mei 2025 een enquête uitgezet onder bestuurders en raadsleden over diverse aspecten van het correctief bindend referendum. Over onder andere de hoogte van de uitkomstdrempel voor het decentraal referendum wordt door raadsleden, wethouders, raadsgriffiers en burgemeesters verschillend gedacht. De VNG wil eerst over de uitkomsten van deze enquête in gesprek met de eigen achterban en heeft het kabinet verzocht om nog geen inhoudelijk standpunt in te nemen ten aanzien van de (hoogte van de) uitkomstdrempel op decentraal niveau. Het kabinet respecteert dit verzoek en wacht eerst af welk standpunt de VNG inneemt, alvorens een keuze te maken over de hoogte van de uitkomstdrempel voor het decentraal referendum.

IV. Referendumcommissie

Onder de Wet raadplegend referendum Europese Grondwet en de Wet raadgevend referendum bestond er een zogenoemde referendumcommissie.[7] Aan dit zelfstandig bestuursorgaan waren enkele taken aangaande het referendum opgedragen. Daarentegen bestond er onder de Tijdelijke referendumwet geen referendumcommissie. Ook in de eerder aangekondigde initiatief-uitvoeringswet was geen referendumcommissie voorzien.[8] Het instellen van een referendumcommissie is dan ook een politieke keuze en niet voorwaardelijk om een vrije en eerlijke referendumprocedure te kunnen waarborgen.

Het voorgaande laat onverlet dat er in een referendumprocedure taken zijn waarvan algemeen wordt aangenomen dat deze beter bij een onafhankelijke organisatie belegd kunnen worden. Het kabinet overweegt om taken ten aanzien van het referendum die in het verleden al eens bij de Kiesraad belegd zijn geweest, zoals het vaststellen dat aan de voorwaarden voor het houden van een referendum is voldaan en het vaststellen van de uitslag van het referendum, opnieuw bij de Kiesraad te beleggen. De onafhankelijke oordeelsvorming was (en is) bij deze taken, die overigens ook een specifieke deskundigheid vereisen, zo belangrijk, dat de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen hiertoe ook ruimte biedt.[9] Van taken die in het verleden bij de Referendumcommissie belegd zijn, zal vooreerst beslist moeten worden of deze opnieuw uitgevoerd moeten worden. Daarna kan voor elke uit te voeren taak worden bezien bij welk orgaan deze belegd kan worden.

Vaststellen subsidieregeling
Onder de Wet raadplegend referendum Europese Grondwet en de Wet raadgevend referendum is ervoor gekozen de referendumcommissie te belasten met het vaststellen van een subsidieregeling.[10] Het kabinet is niet voornemens dit voorbeeld in de uitvoeringswet te volgen. Voor door de regering in te dienen voorstellen van wet geldt het uitgangspunt dat geen regelgevende bevoegdheid aan een zelfstandig bestuursorgaan wordt toegekend.[11] Eerder heeft ook de Afdeling advisering van de Raad van State al opgemerkt dat het toekennen van regelgevende bevoegdheid aan een zelfstandig bestuursorgaan in zijn algemeenheid niet de voorkeur verdient.[12] Daar is immers geen democratische controle op mogelijk, zoals wanneer een subsidieregeling in een algemene maatregel van bestuur wordt vastgelegd.

Maar de vraag welk orgaan de bevoegdheid zal hebben een subsidieregeling vast te stellen is prematuur. Daaraan gaat immers de vraag vooraf of een subsidieregeling noodzakelijk is. Het kabinet beantwoordt die laatste vraag ontkennend. Het feit dat er in de voorfase voldoende steun is verworven voor het houden van een referendum illustreert volgens het kabinet dat er op dat moment al een begin is van een

---

[7] Art. 24 lid 1 Wet raadplegend referendum Europese Grondwet en art. 87 lid 1 Wet raadgevend referendum.
[8] Kamerstukken II 2022/23, 36 160, nr. 8, p. 3.
[9] Art. 3 lid 1 Kaderwet zelfstandige bestuursorganen.
[10] Art. 26 lid 2 Wet raadplegend referendum Europese Grondwet en art. 90 lid 3 Wet raadgevend referendum.
[11] Aanwijzing 5.10 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.
[12] Kamerstukken II 2005/06, 30 372, nr. 7, p. 5.

maatschappelijk debat. Het is te verwachten dat dit debat zich verbreedt als eenmaal vaststaat dat het referendum daadwerkelijk gehouden zal worden, omdat er dan ook in de media meer berichtgeving over het onderwerp van het referendum zal verschijnen, zoals in de aanloop naar verkiezingen de aandacht voor politieke thema's in de media toeneemt. Onder deze omstandigheden komt het verlenen van subsidie in hoge mate neer op het subsidiëren van referendumcampagnes van zowel voor- als tegenstanders. Daar ziet het kabinet geen directe noodzaak toe. Hier komt bij dat subsidieverlening ook de uitvoeringskosten van de uitvoeringswet zouden laten toenemen.

Naam referendabele wet
Het kabinet is van plan om in navolging van de Tijdelijke referendumwet en de Wet raadplegend referendum Europese Grondwet,[13] in de uitvoeringswet vast te leggen dat op het stembiljet de benaming van de aan het referendum onderworpen wetsvoorstel wordt vermeld en stemgerechtigden de keuze wordt geboden om zich vóór of tégen deze wet uit te spreken. Het kabinet volgt daarmee de keuze die de initiatiefnemers eerder ook voor ogen stond.[14] De in de Wet raadgevend referendum bestaande bevoegdheid om een wet op het stembiljet op een andere wijze aan te duiden leidt tot het risico dat onduidelijkheid kan ontstaan over welke wet het referendum gaat, maakt het voor geïnteresseerden moeilijker achterliggende stukken over die wet te vinden (zoals de parlementaire behandeling) en brengt bovendien het risico met zich mee dat er discussie kan ontstaan over de neutraliteit of volledigheid van de nieuw gekozen naam.

Datum van de stemming
Het kabinet denkt erover om de Kiesraad de bevoegdheid te geven bij het correctief referendum een datum te laten kiezen waarop de stemming plaatsvindt. Onder de Tijdelijke referendumwet was het aan de regering om, binnen door de wet gegeven kaders, de dag van de stemming vast te stellen.[15] Onder de Wet raadgevend referendum was deze taak opgedragen aan de referendumcommissie.[16] In beide gevallen bestond het nadeel dat op het moment dat bekend werd dát er een referendum zou plaatsvinden nooit officieel bekend kan zijn op welke datum. Belanghebbenden kregen daarover pas later duidelijkheid; binnen een week. Door de Kiesraad ook de bevoegdheid te geven om de datum voor de stemming van het referendum te bepalen, zou het niet langer uitgesloten zijn dat beide besluiten op dezelfde dag genomen worden. Een mogelijkheid die overigens ook in het oorspronkelijke voorstel voor de Wet raadgevend referendum besloten lag,[17] maar in de toelichting daarbij nergens is benoemd of onderbouwd. Een verplichting om beide besluiten op dezelfde dag te nemen zou te ver gaan. De keuze om, binnen de kaders van de wet, een datum te kiezen voor het referendum moet zorgvuldig gemaakt kunnen worden en afgestemd met vertegenwoordigers van degenen die bij de organisatie van het referendum betrokken zijn, zoals de VNG en de Nederlandse Vereniging voor Burgerzaken (NVVB).

Voorlichting over het aan een referendum onderworpen voorstel van wet
Mocht de mogelijkheid om een bindend correctief referendum te houden over voorstellen van wet worden geïntroduceerd, dan is niet op voorhand te voorspellen hoe vaak het tot een referendum zal komen. Gelet op het incidentele karakter van het referendum, ligt het daarom niet voor de hand om voor deze taak een nieuw zelfstandig bestuursorgaan in te stellen. Geven van voorlichting is bovendien naar zijn aard geen taak voor een zelfstandig bestuursorgaan.[18] Een orgaan dat in allerijl medewerkers moet vinden zodra vaststaat dat er een referendum plaatsvindt, heeft onvoldoende gelegenheid om expertise op te bouwen en zal daarvoor waarschijnlijk afhankelijk blijven van derden. Hoe breder de voorlichtingstaak wordt

[13] Art. 115 Tijdelijke referendumwet en art. 10 Wet raadplegend referendum Europese Grondwet.
[14] Kamerstukken II 2022/23, 36 160, nr. 8, p. 3.
[15] Art. 110 Tijdelijke referendumwet.
[16] Art. 55 lid 1 Wet raadgevend referendum.
[17] Vgl. 44 lid 1 en art. 55 lid 1 Wet raadgevend referendum zoals opgenomen in Kamerstukken II 2005/06, 30 372, nr. 2, p. 10 en 12.
[18] Art. 3 Kaderwet ZBO's.

opgevat, hoe sterker dit effect zich waarschijnlijk zal voordoen. Voorstellen van wet kunnen immers betrekking hebben op zeer uiteenlopende en complexe onderwerpen, waarbij in het geven van voorlichting steeds een evenwicht bewaard moet zien te worden tussen enerzijds toegankelijkheid en begrijpelijkheid van de materie en anderzijds (juridische) correctheid en volledigheid. Hoe breder de voorlichtingstaak wordt opgevat, des te groter het risico dat de wijze waarop de taak wordt uitgeoefend op enig moment tot voorwerp van kritiek verwordt. Alleen al om die reden kan deze taak ook niet worden belegd bij het centraal stembureau voor het houden van referenda. Om gezaghebbend te zijn, moet het centraal stembureau onafhankelijk en onpartijdig zijn. Daarbij past het niet een taak aan het centraal stembureau op te dragen die, al dan niet terecht, kan leiden tot een discussie over diens onpartijdigheid. De inhoudelijke voorlichting over het aan het referendum onderwerpen voorstel van wet kan derhalve niet aan het centraal stembureau worden opgedragen. Een en ander nog los van de vraag of een dergelijke keuze in lijn met artikel 3 van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen zou zijn. Het voorgaande laat overigens onverlet dat het kabinet de wenselijkheid van betrouwbare, neutrale en feitelijke voorlichting aan stemgerechtigden over het aan het referendum onderworpen voorstel van wet onderkent. Zoals in de volgende paragraaf zal worden aangegeven, ziet het kabinet de wijze waarop daarin onder de Tijdelijke referendumwet was voorzien, als voorbeeld voor de in het vooruitzicht gestelde uitvoeringswet.

V. Informatievoorziening en aanpak van desinformatie

Informatievoorziening over het referendumproces
Als de mogelijkheid om op nationaal niveau een bindend correctief referendum te houden in Nederland wordt gerealiseerd, dan moeten burgers blijvend worden geïnformeerd over het bestaan van deze mogelijkheid en over de wijze waarop het houden van een dergelijk referendum kan worden afgedwongen. Het betreft een feitelijke handeling. Om die te kunnen verrichten is geen wettelijke grondslag nodig. Onder eerdere referendumwetten voorzag het centraal stembureau voor het houden van een referendum, oftewel de Kiesraad, hierin. Daartegen bestaat geen bezwaar, omdat het algemene en generieke technische en praktische informatie over de referendumprocedure betreft.

Informatievoorziening over een aan referendum onderworpen voorstel van wet
Staat eenmaal vast dat er een referendum zal worden gehouden, dan rijst de vraag welke voorlichting daarover gegeven moet worden en door wie. Bij verkiezingen geldt dat burgemeesters stemgerechtigden informeren over de dag, de tijden, en de locaties waarop zij hun stem kunnen uitbrengen.[19] Daarnaast informeren zij de in hun gemeente woonachtige stemgerechtigden over de kandidaten waarop gestemd kan worden.[20] Ook mijn ministerie voert doorgaans een zogenoemde opkomstbevorderende campagne. Burgemeesters hoeven stemgerechtigden niet te informeren over de standpunten van kandidaten. Het is primair aan de kandidaten en aan de politieke verenigingen waarvan de aanduiding boven een lijst staat om campagne te voeren en stemgerechtigden te informeren over de standpunten waar zij voor staan respectievelijk waarvoor ‘hun’ kandidaten staan. Elke partij voert campagne voor de ‘eigen’ lijst. Binnen de context van een referendum, zou dit erop neerkomen dat burgemeesters stemgerechtigden alleen informeren over de vraag die zij op het stembiljet zullen aantreffen zonder daarbij context aan te bieden. Het zou dan aan de voor- en tegenstanders zijn, om met kracht van argumenten stemgerechtigden te informeren en te motiveren om bij de stemming een standpunt in te nemen. Precies zoals dit bij verkiezingen doorgaans ook het geval is.

Hoewel dit een legitiem standpunt is en het in de praktijk ook aan de groepen voor- en tegenstanders is om te proberen mensen te overtuigen van hun standpunt, is het kabinet de opvatting toegedaan dat toch niet helemaal kan worden afgezien van het

[19] Art. J 4 lid 1 Kieswet.
[20] Art. J 9 Kieswet.

van overheidswege voorzien in algemene, neutrale en feitelijke voorlichting. Voorstellen van wet kunnen zeer omvangrijk zijn. Campagnes tenderen er dan toe zich toe te spitsen op slechts enkele thema's en het is niet onbegrijpelijk dat die thema's dan meer aandacht krijgen in de massamedia. Van stemgerechtigden wordt echter gevraagd om zich uit te spreken over het gehele voorstel van wet. En hoewel het kabinet erop rekent dat ook de pers in dit opzicht haar maatschappelijke functie zal vervullen, vindt het kabinet het belangrijk dat in de aanloop naar een referendum gewaarborgd is dat er voor een ieder toegankelijke betrouwbare, algemene en neutrale informatie over het aan het referendum onderworpen voorstel beschikbaar is. Niet alleen naar inhoud, maar ook naar leesvorm. Het kabinet acht het ook een taak van de overheid om daaraan bij te dragen.

In de Tijdelijke referendumwet en de Wet raadplegend referendum Europese Grondwet was voorgeschreven dat iedere stemgerechtigde thuis een samenvatting van de aan het referendum onderworpen wet ontving.[21] Het kabinet vindt het belangrijk dat burgers weten waar het referendum inhoudelijk over gaat. Een toegankelijk geschreven document met een beknopte samenvatting van de inhoud van het voorstel, kan daar een belangrijke bijdrage aan leveren. Het kabinet heeft daarom het voornemen om, net als onder de Tijdelijke referendumwet het geval was, in de uitvoeringswet vast te leggen dat een samenvatting van de feitelijke inhoud van het aan het referendum onderworpen voorstel zal worden gemaakt. Deze samenvatting kan vervolgens tezamen met de stempas onder stemgerechtigden worden verspreid. Ook kan desgewenst overwogen worden om deze samenvatting aan te vullen met de uitkomsten van de eerder gehouden stemmingen over het voorstel van wet in de beide Kamers der Staten-Generaal. Het inzicht hoe de verschillende fracties, of bij hoofdelijke stemming Kamerleden, hebben gestemd kan stemgerechtigden mogelijk helpen om tot een oordeel te komen. Het betreft bovendien feitelijke informatie die eenvoudig is te vergaren en verifiëren.

Onder de Wet raadgevend referendum was de referendumcommissie een ruimere opdracht tot het verschaffen van informatie toebedeeld.[22] Het kabinet is ook bekend met de praktijk in andere landen waar stemgerechtigden soms een uitgebreider palet aan informatie wordt aangeboden. Zo ontvangen stemgerechtigden in Zwitserland per stemming een informatieboekje met daarin een beschrijving van de implicaties van het voorliggende voorstel. En in Ierland deelt de referendumcommissie niet alleen actief informatie over het voorstel van wet via eigen publicaties en via de media, maar ook over de achtergrond daarvan en over de in het debat gewisselde argumenten. Er zijn dus verschillende modaliteiten denkbaar waarin van overheidswege voorlichting kan worden gegeven, elk met voor- en nadelen. Eerder in deze hoofdlijnenbrief is er al op gewezen dat een brede taakopvatting van voorlichting een orgaan vatbaarder maakt voor kritiek (en voor het maken van fouten). Stel bijvoorbeeld dat men ertoe overgaat om naast de samenvatting ook de argumenten voor- en tegen de wet weer te geven. Zullen die argumenten op een juiste en neutrale manier worden weergegeven? Mogen de argumenten daarbij worden gewogen, of moeten ook (evident) onjuiste argumenten als feitelijk gebezigd deel uitmaken van de voorlichting aan stemgerechtigden? Moet men zich beperken tot de argumenten die in het debat zijn gewisseld, of mag men daar ook andere, bijvoorbeeld wetenschappelijke, argumenten bij betrekken? Hoe moet men omgaan met argumenten die gebruikt zijn om argumenten voor- of tegen te nuanceren of zelfs te weerleggen? Gelet op het voorgaande geeft het kabinet er de voorkeur aan de inhoudelijke voorlichting van overheidswege over het voorstel van wet waarover een referendum wordt gehouden te beperken tot een neutrale samenvatting van de inhoud daarvan. In het maatschappelijk debat zullen voor- en tegenstanders vervolgens hun argumenten wisselen. Daarnaast kunnen stemgerechtigden zich op verschillende manieren informeren over het voorstel. Niet in de laatste plaats door kennis te nemen van wat tijdens de parlementaire

[21] Art. 114 lid 2 Tijdelijke referendumwet en art. 9 lid 2 Wet raadplegend referendum Europese Grondwet.
[22] Art. 90 lid 1 Wet raadgevend referendum.

behandeling van het voorstel is gewisseld; zowel schriftelijk als in vergaderingen. Het Nederlandse wetgevingsproces is in dit opzicht zeer transparant.

Desinformatie
Alle democratische processen zijn kwetsbaar voor (heimelijke) beïnvloedingspoging, zoals de vele voorbeelden in landen om ons heen laten zien. Over het algemeen verschillen de mogelijkheden voor beïnvloeding bij een referendum niet wezenlijk van die bij reguliere verkiezingen. Toch lijken referenda gevoeliger voor desinformatiecampagnes. Bij een referendum is er meestal maar één vraag met in de kern twee keuzes: vóór of tegen. Mits de uitslag geldig is, resulteert dit in een duidelijke 'winnaar'. Ook zijn de gevolgen van de uitslag beter voorspelbaar. Als 'tegen' wint, betekent dit onvermijdelijk dat het aan het referendum onderworpen wetsvoorstel vervalt. Hierdoor kan de potentiële opbrengst van een ongewenste beïnvloedingscampagne hoger zijn dan bij een verkiezing waar meerdere partijen meedoen, verschillende beleidsvraagstukken aan de orde zijn en de gevolgen van een verkiezingswinst voor toekomstig beleid moeilijker te voorspellen zijn.

Kiezers dienen zich in een eerlijk en transparant referendumproces vrij en onbelemmerd te kunnen informeren, zonder ongewenste beïnvloeding, zoals desinformatie. Tijdens het debat in eerste lezing in de Eerste Kamer is daarom expliciet gevraagd om in de toelichting bij de uitvoeringswetgeving nader in te gaan op de aanpak van desinformatie in de context van referenda.
Zoals ik eerder heb aangegeven, is het tegengaan van desinformatie een belangrijk thema in het verdere proces van doordenken, inrichten en aankleden van het referenduminstrument. Via vragenlijsten en aanvullende gesprekken met een aantal landen is informatie verzameld over de aanpak van desinformatie bij referenda in andere Europese landen. Daarbij is niet alleen gekeken naar de wijze van informatieverstrekking, maar ook naar de regelgeving rond campagneregels en desinformatiebeleid bij referenda. Uit deze ervaringen blijkt dat veel landen een vergelijkbare aanpak hanteren als bij reguliere verkiezingen, omdat het risico op desinformatie bij referenda als vergelijkbaar wordt ingeschat.

Aanpak van desinformatie
Ik onderschrijf de conclusie dat voor referenda aansluiting moet worden gezocht bij het bestaande beleid rond het tegengaan van desinformatie bij verkiezingen.
Het kabinet neemt, overeenkomstig de aanpak bij verkiezingen, maatregelen om referenda weerbaar te maken tegen ongewenste beïnvloeding en inmenging. Deze maatregelen worden toegepast gedurende het gehele proces: tijdens de campagne, de stemming en de vaststelling van de uitslag, alsook in het publieke debat.

Voor wat betreft het extra risico op desinformatiecampagnes rond een referendum krijgt het adresseren van dit risico vorm in het kader van de rijksbrede aanpak van desinformatie. Zoals ook aangegeven in mijn recente brief waarin ik inga op het tegengaan van risico's op buitenlandse beïnvloeding van het verkiezingsproces,[23] werk ik aan een offensieve aanpak van desinformatie.
Zo wil ik, met het oog op de geopolitieke ontwikkelingen en de reële dreiging tegen de nationale veiligheid, eerder en beter zicht krijgen op de verspreiding van desinformatie en Foreign Information Manipulation and Interference (FIMI) gericht op het ondermijnen van het verkiezingsproces en het ondermijnen van maatschappelijke stabiliteit rond de verkiezingen.[24] Deze aanpak gaat ook gelden voor referenda zodra die worden georganiseerd. Hiervoor worden waar nodig nieuwe bevoegdheden of wettelijke grondslagen gecreëerd. Dit vraagt een zorgvuldige afweging. Ik start de voorbereidingen voor het introduceren van nieuwe bevoegdheden en het creëren van grondslagen. Uw Kamer zal daarover in het najaar nader worden geïnformeerd.

[23] Kamerstukken II 2024/25, 36 552, nr. 12.
[24] Kamerstukken II 2024/25, 36 552, nr. 12.

Met betrekking tot de aanpak wil ik nog enkele uitgangspunten benoemen die zullen worden opgenomen in het plan tegen desinformatie:

- Desinformatie dient niet los te worden gezien van het bredere spectrum aan informatievoorziening dat tijdens referenda wordt ingezet. Een gedegen en transparante informatievoorziening versterkt namelijk tevens de bestrijding van desinformatie.
- Het beleid gericht op het beperken van de effecten en verspreiding van desinformatie is continu in ontwikkeling. Ik werk aan een breder instrumentarium ter ondersteuning van de weerbaarheid van het publieke debat bij verkiezingen en referenda. Onderdeel daarvan is een offensieve aanpak ten aanzien van desinformatie.
- Op basis van bovenstaande uitgangspunten, werk ik de komende periode het plan nader uit.

VI. Frequentie referenda en combinatie met andere verkiezingen

Daar waar het mogelijk is zullen stemmingen worden gecombineerd. Hierbij is de aanbeveling om twee uitzonderingen op te nemen:

- Een nationaal referendum valt niet samen met provinciale staten- en waterschapsverkiezingen.
- Er kunnen ten hoogste vier referenda gelijktijdig plaatsvinden.

Het samengaan van verkiezingen en referenda is een belangrijke kwestie binnen de uitvoeringswetgeving en ook al tijdens debatten over de grondwetgeving vaker aan de orde gekomen. De mogelijkheid om verkiezingen en referenda te combineren kan voordelen opleveren in termen van kostenbesparing en efficiëntie, maar roept tegelijkertijd vragen op over de uitvoerbaarheid en de belasting voor gemeenten en andere betrokkenen. Daarnaast kan een referendum een verkiezingsuitslag beïnvloeden doordat het onderwerp van het referendum de verkiezingsthema’s vernauwd.

Uit gesprekken met de NVVB en de Kiesraad blijkt dat zij positief staan tegenover de combinatie van referenda en een verkiezing, mits het aantal referenda dat op één dag naast een verkiezing plaatsvindt, beperkt blijft. Zij waarschuwen wel voor de logistieke uitdagingen die hierbij komen kijken. Daar tegenover staat dat gemeenten zich beter kunnen voorbereiden en profiteren van de bestaande infrastructuur voor verkiezingen. Ook biedt het de mogelijkheid om bij hogere opkomst de legitimiteit van referenda te versterken.

De NVVB wijst op een maximum van drie à vier referenda per dag naast een verkiezing. Daarbij is het belangrijk op te merken dat de uitslagen niet allemaal tegelijkertijd kunnen worden vastgesteld. De NVVB raadt daarnaast aan om geen referenda te plannen op de dagen van provinciale staten- of waterschapsverkiezingen, omdat dit de uitvoering te zwaar zou maken. Het gebruik van verschillende stembiljetten per stembureau kan voor problemen zorgen en het werk voor de stembureauleden te zwaar maken.

Ten aanzien van het moment dat een stemming voor een referendum moet plaatsvinden, wordt gedacht aan een zelfde soort tijdsbepaling als in de Wet raadgevend referendum. Daarin stond dat de stemming moet plaatsvinden op een woensdag, tussen de 85^{e} dag en zes maanden na de dagtekening van het besluit tot het houden van een referendum. Daarbij wordt de periode van 1 juli t/m 31 augustus uitgesloten van deze termijn. Gevolg hiervan is dat er in de praktijk waarschijnlijk maximaal vier logische momenten per jaar zijn waarop een referendum georganiseerd kan worden.

Er is ook gekeken of het instellen van vaste jaarlijkse referendummomenten nodig is. Vaste momenten kennen het voordeel van voorspelbaarheid. De NVVB, VNG en de Kiesraad zijn voorstander van vaste momenten. De NVVB pleit voor maximaal twee vaste dagen per jaar voor referenda, waarvan één samenvalt met een landelijke verkiezing, maar niet met provinciale staten- of waterschapsverkiezingen. Dit maakt de organisatie eenvoudiger en vermindert de belasting voor gemeenten. Het kabinet kiest echter niet

voor het instellen van vaste referendummomenten vanwege zwaarwegende nadelen. De flexibiliteit van het inplannen wordt beperkt, terwijl de bovenvermelde tijdsbepaling al een redelijk voorspelbare structuur biedt. Daarnaast kan wetgeving bij vaste tijdsmomenten vertraagd worden als er op het referendummoment moet worden gewacht. Daarnaast moeten er op vaste momenten in het jaar veel organisatorische inspanningen worden verricht, ook als er geen referendum plaatsvindt. Hierbij kan men denken aan de reservering van locaties en het zoeken naar stembureaumedewerkers.

VII. Kosten van het referendum

Met de organisatie van een referendum gaan kosten gepaard. De kosten van het organiseren van een referendum zijn onder te verdelen in enerzijds structurele kosten en anderzijds organisatiekosten voor wanneer daadwerkelijk een referendum moet worden georganiseerd. Het regeerprogramma voorziet slechts in een beperkte structurele bijdrage van € 2 mln. vanaf 2025 ter dekking van de structurele kosten van een referendum. Tijdens de behandeling van het grondwetsvoorstel zijn vooralsnog geen concrete voorstellen gedaan voor de dekking van de organisatiekosten. De te zijner tijd op te stellen uitvoeringswet zal pas in werking kunnen treden als voorzien is in een adequate financiële dekking.

Inmiddels is duidelijk dat de kosten per referendum aanzienlijk hoger zullen uitvallen dan die van de raadgevende referenda in 2016 en 2018. Wanneer een referendum georganiseerd moet worden zonder dat er gelijktijdig een andere verkiezing plaatsvindt, is momenteel de inschatting dat de organisatiekosten circa € 50–70 mln. bedragen. Wanneer gelijktijdig een andere verkiezing plaatsvindt, is de inschatting dat de organisatiekosten circa € 15–25 mln. bedragen. De stijging ten opzichte van de eerdere raadgevende referenda heeft onder meer te maken met aanpassingen in het verkiezingsproces die de afgelopen jaren zijn doorgevoerd, en met prijzen die over de gehele linie zijn gestegen. Daarnaast zijn de daadwerkelijke kosten ook nog afhankelijk van de nog te maken keuzes in de uitvoeringswet.

VIII. Evaluatie

In de beantwoording van de in het tweede verslag aan het kabinet gestelde vragen ben ik ingegaan op de mogelijkheid van een evaluatiebepaling in de uitvoeringswet. Daar heb ik aangegeven dat ik ook zonder evaluatiebepaling voornemens ben om elk nationaal gehouden correctief referendum te evalueren. Dat is bij verkiezingen ook gebruikelijk, zonder dat de Kieswet daartoe verplicht. Bij zo’n evaluatie kunnen tevens de procedures voorafgaand aan de stemming worden betrokken. Een dergelijke evaluatiebepaling veronderstelt echter dat er een referendum heeft plaatsgevonden en uiteraard zal niet elke poging een correctief referendum af te dwingen slagen. Daarom ben ik bereid een evaluatiebepaling op te nemen in de uitvoeringswet als de wens daartoe in uw Kamer breder leeft. Al teken ik daarbij aan dat de reikwijdte van een dergelijke evaluatie vermoedelijk beperkt zal blijven tot die onderdelen van de wet die zich onafhankelijk van een referendum laten evalueren.

Tot slot

Met deze hoofdlijnenbrief heb ik op uw verzoek inzicht willen geven in de verschillende keuzes die het kabinet voornemens is te maken over de nadere uitwerking van het referendum en die grotendeels zullen landen in de nog op te stellen uitvoeringswet. Op basis van voortschrijdend inzicht is mijn streven om in 2027 een voorstel voor de uitvoeringswet bij uw Kamer in te dienen. Of deze planning in de praktijk haalbaar is, hangt wel mede af van de voortgang van de aanstaande kabinetsformatie en eventuele keuzes die hierover door een nieuw kabinet worden gemaakt.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

F. Rijkaart

Bijlage 1. Overzicht historische voorstellen inzake de hoogte van de drempels in de voorfase en de geldigheidsdrempel bij correctieve bindende referenda

	Benodigd aantal ondersteuningsverklaringen voor inleidend en definitief verzoek	**Hoogte geldigheidsdrempel**
Staatscommissie van advies inzake de relatie kiezers-beleidsvorming (1985)	Inleidend verzoek: 10.000 Definitief verzoek: 300.000	Uitkomstdrempel: 30% van de stemgerechtigden
Tweede externe commissie vraagpunten staatkundige, bestuurlijke en staatsrechtelijke vernieuwing (1993)	Inleidend verzoek: 20.000 Definitief verzoek: 300.000	Uitkomstdrempel: 30% van de stemgerechtigden
Wetsvoorstel Opneming in de Grondwet van bepalingen inzake het correctief referendum (Kamerstukken 25153) (1996)	Inleidend verzoek: 40.000 Definitief verzoek: 600.000	Uitkomstdrempel: 30% van het totaal aantal kiesgerechtigden
Wetsvoorstel Opneming in de Grondwet van bepalingen inzake het correctief referendum (Kamerstukken 27033) (2000)	Inleidend verzoek: 40.000 Definitief verzoek: 600.000	Uitkomstdrempel: 30% van het totaal aantal kiesgerechtigden
Initiatiefvoorstel-Fokke, Voortman en Schouw correctief referendum (Kamerstukken 30173) (2005)	Inleidend verzoek: bij de wet te bepalen aantal kiesgerechtigden Definitief verzoek: bij de wet te bepalen aantal kiesgerechtigden	Uitkomstdrempel: een bij de wet te bepalen deel van hen die gerechtigd waren aan het referendum deel te nemen
Staatscommissie parlementair stelsel (2018)	Inleidend verzoek: 5.000 Definitief verzoek: 400.000	Uitkomstdrempel: 33 1/3% van het electoraat
Initiatiefvoorstel-Van Raak Opneming in de Grondwet van bepalingen inzake het correctief referendum (Kamerstukken 35129) (2019)	Inleidend verzoek: bij de wet te bepalen aantal kiesgerechtigden Definitief verzoek: bij de wet te bepalen aantal kiesgerechtigden	Uitkomstdrempel: een meerderheid die ten minste gelijk is aan een meerderheid van het aantal bij de meest recente verkiezingen van de Tweede Kamer uitgebrachte stemmen