

Vergaderjaar 2024–2025

36 468

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

C

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 21 mei 2025

Met belangstelling heb ik kennisgenomen van het verslag van de Commissie voor Binnenlandse Zaken inzake wetsvoorstel 36468 (voorstel van wet van het lid Van Nispen houdende verandering in de Grondwet, strekkende tot opnemning van bepalingen inzake het correctief referendum). In dit verslag zijn ook enkele vragen gesteld aan het kabinet. Met deze brief beantwoord ik deze vragen. Het kabinetsstandpunt over het gehele voorstel zal ik tijdens de plenaire behandeling kenbaar maken.

Representatieve democratie

Het lid van de OPNL-fractie vraagt hoe het grondwetsvoorstel de omzetting van EU-richtlijnen beïnvloedt, mede in het licht van het loyaliteitsbeginsel, zoals vastgelegd in artikel 4, derde lid, van het Verdrag betreffende de Europese Unie.

Artikel 89b, onderdeel f, van het grondwetsvoorstel bepaalt dat voorstellen van wet die uitsluitend strekken tot uitvoering van verdragen of besluiten van volkenrechtelijke organisaties niet aan een referendum kunnen worden onderworpen. Wetsvoorstellen die uitsluitend strekken tot het omzetten van EU-richtlijnen zijn dus niet referendabel.

Het lid van de OPNL-fractie vraagt om een reflectie op de gevolgen van de grondwetswijziging op de interbestuurlijke verhoudingen en meer in het bijzonder op de mogelijkheid van interbestuurlijk toezicht ten aanzien van de verschillende medebewindstaken en de begroting van gemeenten, provincies en waterschappen. Het lid vraagt in hoeverre de mogelijkheid om besluiten ten aanzien van medebewindstaken aan een beslissend referendum te onderwerpen passend is binnen ons staatsrechtelijk bestel.

Het wetsvoorstel opent de mogelijkheid om op decentraal niveau bindende referenda te organiseren over besluiten van provinciale staten, gemeenteraden (artikel 128a, eerste lid) en besturen van waterschappen (artikel 133a, eerste lid). In het geval van provinciale staten en gemeenteraden kunnen dat besluiten zijn die genomen worden op basis van de gemeentelijke of provinciale autonomie, maar het kunnen ook besluiten zijn die genomen worden op basis van een taak en bevoegdheid die gemeenten of provincies in medebewind uitoefenen. Op basis van het wetsvoorstel is het aan provinciale staten, gemeenteraden en de besturen van waterschappen om bij verordening te bepalen welke besluiten zij referendabel willen maken. Naar het oordeel van het kabinet is dit een goed te verdedigen keuze. Het zijn besluiten van provinciale staten, gemeenteraden en besturen van waterschappen zelf en het is aan hen om te bepalen wanneer zij burgers van hun provincie, gemeente of waterschap de mogelijkheid willen geven om daarover een referendum te organiseren. Wij mogen erop vertrouwen dat provinciale staten, gemeenteraden en besturen van waterschappen al hun verplichtingen afwegen bij het bepalen welke besluiten zij referendabel willen maken en dat zij daarin verstandige keuzes maken. Hoe dan ook blijven provincies en gemeenten verplicht aan hun medebewindstaken te voldoen. In het uiterste geval kan in geval van taakverwaarlozing een instrument van het interbestuurlijk toezicht worden ingezet, te weten indeplaatsstelling. De uitkomst van een referendum maakt dat niet anders en het voorstel verandert daarmee ook niets aan de interbestuurlijke verhoudingen en het interbestuurlijk toezicht. Overigens zou het voor provinciale staten en gemeenteraden mogelijk blijven om hun begrotingen referendabel te maken, ook al zouden medebewindsbesluiten onder het wetsvoorstel niet referendabel zijn geweest. Het vaststellen van de begroting wordt namelijk tot de autonome bevoegdheid van provincies en gemeenten gerekend. Tegelijkertijd moet worden onderkend dat ten aanzien van het opstellen van een begroting de Gemeentewet en de Provinciewet regels kennen, en het ontbreken van een vastgestelde begroting vergaande gevolgen heeft voor het functioneren van het gemeentebestuur en het toezicht dat in die situatie plaatsvindt op concrete uitgaven.

Het lid van de OPNL-fractie vraagt of het mogelijk is dat het voorstel, nu het in tweede lezing in de Tweede Kamer is aangenomen, bij novelle alsnog gesplitst wordt.

Hoewel dit niet met zoveel woorden blijkt uit de tekst van de Grondwet, kan uit de grondwetsgeschiedenis worden afgeleid dat splitsing mogelijk is tot (vlak) voor de eindstemming in de Tweede Kamer. Als een grondwetsvoorstel aanhangig is bij de Eerste Kamer, is splitsing dus niet meer mogelijk.¹ In tweede lezing kan een grondwetsvoorstel niet meer worden gewijzigd. Dat betekent dat een novelle in het onderhavige geval niet tot de mogelijkheden behoort.

Timing tweede lezing en uitvoeringswet

De leden van de BBB-fractie vragen of tegelijkertijd met de beantwoording van de vragen uit dit verslag door het kabinet een hoofdlijnenbrief wordt gestuurd over de vereiste uitvoeringswetgeving, zulks naar analogie van de contourenbrief betreffende de voorgenomen wetgeving inzake constitutionele toetsing. De leden van de D66-fractie geven aan dat wat deze leden betreft de plenaire behandeling van het grondwetsvoorstel ruim voor het zomerreces zou kunnen plaatsvinden. Zij merken op dat als de redenering van de Minister wordt gevolgd, dat pas op zijn vroegst in het najaar zou kunnen zijn, nadat de hoofdlijnenbrief (en het liefst ook de

¹ H.M.B. Breunese, «Wijziging van de grondwetsherzieningsprocedure», *TvCR 2021 [21] 2*, p. 119.

appreciatie daarvan door de Tweede Kamer) bekend is. De leden van de D66-fractie vragen of de Minister de hoofdlijnenbrief niet eerder naar beide Kamers kan sturen om de behandeling van de grondwetswijziging te bespoedigen.

Tijdens de plenaire behandeling van het grondwetsvoorstel in de Tweede Kamer heb ik aangegeven bereid te zijn tot het sturen van een brief met de hoofdlijnen van de uitvoeringswetgeving. Op dit moment vindt op ambtelijk niveau nog overleg plaats tussen mijn ministerie en enkele provincies, de VNG, de Kiesraad, de UvW en de NVVB over onderwerpen die ook raken aan de inhoud van de hoofdlijnenbrief. Ik hecht eraan de opvattingen van deze partijen over verschillende (uitvoerings)aspecten van het referendum mee te nemen in de uitwerking van de hoofdlijnenbrief. De hoofdlijnenbrief dient vervolgens te worden besproken in de ministerraad. Dit alles vergt een zorgvuldig proces en dat kost tijd. Dat de hoofdlijnenbrief en de uitvoeringswetgeving er nu nog niet zijn, staat mijns inziens niet in de weg aan een spoedige behandeling van het in uw Kamer voorliggende grondwetsvoorstel. Ik sluit me op dit punt aan bij wat de initiatiefnemer hierover in de nota naar aanleiding van het verslag heeft gezegd, namelijk dat het bij het grondwetsvoorstel en de uitvoeringswetgeving om twee afzonderlijke voorstellen gaat, die beiden op hun eigen merites kunnen en moeten worden beoordeeld.

De leden van de BBB-fractie geven aan dat de uitvoeringswetgeving pas in het zomerreces van 2026 zal worden ingediend bij de Tweede Kamer. Zij vragen of er redenen zijn om zo lang te wachten en welke mogelijkheden er zijn om dit te verkorten. Ook vragen zij of er mogelijkheden zijn om de twee wetsvoorstellen gelijktijdig in de Eerste Kamer te behandelen. De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie vragen waarom de behandeling van het grondwetsvoorstel en het voorstel voor de uitvoeringswet niet parallel verloopt. Zij vragen of het verstandig zou zijn om de tweede lezing van de grondwetswijziging en de uitvoeringswet met elkaar te harmoniseren in de tijd en beide wetten gelijktijdig of in een kort op elkaar volgend tijdsbestek te behandelen.

Tijdens de plenaire behandeling van het grondwetsvoorstel in de Tweede Kamer heb ik aangegeven dat ik voortvarend werk maak van de uitvoeringswetgeving. Mijn streven is om rond het zomerreces van 2026 een voorstel voor de uitvoeringswetgeving bij de Tweede Kamer in te dienen. Dat klinkt wellicht ver weg, maar dit is de kortst mogelijke termijn, want voor het tijdpad moet ik ook rekening houden met een zorgvuldig wetgevingsproces. Het opstellen van de uitvoeringswetgeving vergt namelijk op veel punten nog nadere doordenking. Bovendien moet er voldoende ruimte zijn voor inbreng en consultatie van relevante partners, zoals de Kiesraad, de NVVB, de VNG, de provincies en de gemeente Den Haag. In de hiervoor al genoemde hoofdlijnenbrief zal ik ingaan op diverse onderwerpen die ook in de uitvoeringswetgeving terug zullen komen.

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie vragen of de kans bestaat dat de grondwetswijziging wel wordt gerealiseerd, maar de uitvoeringswet vervolgens niet binnen de in additioneel artikel XXXI genoemde termijn tot stand komt. Zij vragen wat de gevolgen hiervan zijn voor de grondwetswijziging en of het kabinet deze gevolgen uit een oogpunt van goed bestuur onwenselijk acht, mede in het licht van de consequenties hiervan voor het imago van de politiek. Ook de leden van de D66-fractie vragen of deze gevolgen kunnen leiden tot devaluatie van de Grondwet en daarmee gepaard gaande onvrede of zelfs vervreemding van het parlementair stelsel en wantrouwen bij de bevolking.

Het in het grondwetsvoorstel opgenomen additioneel artikel XXXI geeft de wetgever in beginsel vijf jaren de tijd om de uitvoeringswetgeving in te voeren, met de mogelijkheid van een verlenging van vijf jaren. Tot die tijd treedt de nu voorgestelde wijziging van de Grondwet niet in werking. Mocht de uitvoeringswetgeving niet binnen deze periode tot stand komen, dan treedt de wijziging van de Grondwet wel in werking, maar die blijft dan, zoals ik het heb verwoord tijdens de behandeling van het grondwetsvoorstel in de Tweede Kamer, een «lege huls». Dat wil zeggen dat die wijziging materieel geen effect heeft. Uiteraard zou ik dit zeer onwenselijk vinden, mede tegen de achtergrond van de door de leden van de fracties van GroenLinks-PvdA en D66 geschetste overwegingen. Overigens blijft in dat geval de grondwettelijke regelingsopdracht voor de wetgever wel bestaan. Het is dan aan de wetgever om die opdracht zo spoedig mogelijk alsnog uit te voeren.

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie vragen zich af of er inmiddels al een begin is gemaakt met de voorbereiding van de contouren van de uitvoeringswet. Zij vragen welke stappen al zijn gezet en of het kabinet een overzicht kan geven van de stappen die tot nu toe zijn doorlopen.

De initiatiefneemsters in eerste lezing waren aanvankelijk van plan zelf het initiatief te nemen voor de uitvoeringswetgeving. De heer Van Nispen heeft een andere route gekozen en heeft mij begin oktober vorig jaar verzocht de uitvoeringswetgeving ter hand te nemen. Sindsdien maak ik voortvarend werk van de uitvoeringswetgeving. Het opstellen van de uitvoeringswetgeving vergt op veel punten nadere doordenking. Bovendien moet er voldoende ruimte zijn voor inbreng en consultatie van relevante partners, zoals de Kiesraad, de NVVB, de koepels en de gemeente Den Haag. Hiertoe zijn op ambtelijk niveau al meerdere (afzonderlijke) gesprekken en (gezamenlijke) werksessies geweest met vertegenwoordigers van medeoverheden en andere partners. De opbrengst van de werksessies wordt gebruikt om te beoordelen wat de beste opties zijn. De opvattingen van de betrokken partijen neem ik mee in de uitwerking van de hoofdlijnenbrief.

De leden van de VVD-fractie vragen of het kabinet nu al kan aangeven welke criteria zij hanteert bij het vaststellen van de verschillende drempels. Ook vragen deze leden welke procedure wordt gevolgd om tot de hoofdlijnenbrief te komen en wie daarbij worden geraadpleegd.

Ik hecht eraan te benadrukken dat enkel het grondwetsvoorstel bij uw Kamer aanhangig is gemaakt en (nog) niet de uitvoeringswetgeving. Het zijn, zoals hiervoor al aangegeven, aparte wetten die een eigen proces en timing kennen. De precieze hoogte van de verschillende drempels wordt vastgesteld in de uitvoeringswetgeving. Zonder vooruit te lopen op de besluitvorming hierover, ligt het – zoals ik ook heb opgemerkt tijdens de behandeling van het grondwetsvoorstel in de Tweede Kamer – in de rede om voor wat betreft de hoogte van de uitkomstdrempel te kijken naar de concrete adviezen hierover van de staatscommissie parlementair stelsel, de Afdeling advisering van de Raad van State en de opvattingen van de drie wetenschappers die hierover tijdens de eerste lezing van het grondwetsvoorstel in uw Kamer een position paper hebben uitgebracht. De adviezen zijn 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. De wetenschappers hanteren weer andere percentages. Tijdens de eerste lezing 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». Welk

percentage het precies zal worden is onderdeel van de uitvoeringswet waar ik aan werk. Ik doe hier nog onderzoek naar en beraad mij hierop. Over de drempels in de voorfasen kan ik het volgende zeggen. Ook op dit onderdeel zitten er behoorlijke verschillen tussen de adviezen van de staatscommissie en de Afdeling advisering van de Raad van State. Ik zie het zo dat de drempels bedoeld zijn om vast te stellen in welke mate de kiezers daadwerkelijk hechten aan een referendum over een specifiek voorstel. Ik vind daarom dat de hoogte van de drempels in de beide voorfasen afhankelijk zou moeten zijn van de wijze waarop in deze voorfasen referendumverzoeken kunnen worden ingediend. Als kiezers worden verplicht om in persoon een referendumverzoek in te dienen, moeten zij daar relatief veel moeite voor doen en kan de drempel dus in absolute zin lager worden vastgesteld dan wanneer het indienen van een referendumverzoek elektronisch kan en veel laagdrempeliger is. Ik zoek dus de juiste verhouding tussen de hoogte van de drempel en de wijze waarop een verzoek tot steun kan worden afgelegd.

In de hoofdlijnenbrief zal het kabinet ingaan op de voorgenomen hoofdlijnen van de in voorbereiding zijnde uitvoeringswetgeving. Om tot de hoofdlijnenbrief te komen doe ik onderzoek naar en beraad ik mij op diverse thema's die in de uitvoeringswetgeving terug zullen komen. Bij de totstandkoming van de hoofdlijnenbrief betrek ik ook nadrukkelijk de partners die bij de uitvoering van het referendum een belangrijke rol zullen spelen, zoals de provincies, de VNG, de UvW, de Kiesraad en de NVVB. Ik hecht eraan de opvattingen van deze partijen over verschillende (uitvoerings)aspecten van het referendum mee te nemen in de uitwerking van de hoofdlijnenbrief. De hoofdlijnenbrief dient vervolgens te worden besproken in de ministerraad alvorens deze aan de beide Kamers der Staten-Generaal kan worden toegezonden.

De leden van de VVD-fractie merken op dat voor het vaststellen (en voor het wijzigen) van de drempels een tweederdemeerderheid vereist is. Voor de overige uitvoeringswetgeving geldt dat niet. De leden vragen of het kabinet daarom met twee uitvoeringswetsvoorstellen komt: een over de drempels en een over de rest van de uitwerking.

Gelet op de wetstechnische aard van deze vraag licht ik eerst graag toe wat de mogelijkheden zijn en welke voor- en nadelen hieraan kleven. De eerste optie is dat alle uitvoeringswetgeving in één wetsvoorstel wordt opgenomen. Dit wetsvoorstel moet dan met tweederdemeerderheid worden aangenomen. Voor de behandeling en ook wetstechnisch heeft deze optie voordelen, maar dit betekent ook dat voor onderdelen van de uitvoeringswetgeving, die op grond van het grondwetsvoorstel geen tweederdemeerderheid behoeven, wel een tweede eis gaat gelden. Dit betekent overigens niet dat wijzigingsvoorstellen op een later tijdstip altijd met tweederdemeerderheid moeten worden aangenomen. In dat geval kan onderscheid worden gemaakt of het een wijziging betreft van een tweederde-onderdeel of een «gewoon» onderdeel.

De tweede optie is dat de uitvoeringswetgeving in twee wetsvoorstellen wordt geknipt: het deel dat een tweederdemeerderheid behoeft en het overige 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 verzoeken dat nodig is om een referendum te houden in het tweederdedeel worden opgenomen, maar strikt genomen de wijze waarop deze verzoeken worden gedaan niet. Dit terwijl de wijze waarop deze verzoeken worden gedaan – bijvoorbeeld fysiek op het gemeentehuis of digitaal vanuit huis – heel relevant is voor hoe hoog de drempel in de praktijk 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 tweederdedeel ontbreken.

Beide opties kennen dus voor- en nadelen en ik zal hierover een keuze maken. Die keuze maak ik nu nog niet, maar dit doe ik zodra ik meer duidelijkheid heb over de hoofdlijnen van de uitvoeringswetgeving. Pas dan kan immers goed bekeken worden op welke wijze de verschillende onderwerpen met elkaar samenhangen.

De leden van de D66-fractie vragen of de rest van de wet afgesplitst kan worden en in werking kan treden als het referendum zich op één onderdeel richt.

Het referendum heeft betrekking op het gehele voorstel van wet. Artikel 89d, eerste lid, van het grondwetsvoorstel bepaalt dat indien bij het referendum een meerderheid zich tegen het voorstel van wet uitsprekt – en de uitkomstdrempel is gehaald – het voorstel van rechtswege vervalt. Dat betekent dat delen daarvan dus niet meer kunnen worden afgesplitst en in werking kunnen treden.²

Desinformatie, toezeggingen en informatiepositie

De leden van de D66-fractie vragen of het correctief referendum een kwetsbaar democratisch instrument is, gevoelig voor ongewenste manipulatie. Daarop aansluitend vragen de leden van de GroenLinks-PvdA-fractie zich af op welke bronnen de Minister zich baseert als zij beweert dat het verleden heeft aangetoond dat referenda extra kwetsbaar zijn voor desinformatie.

Het kabinet veronderstelt dat alle democratische processen kwetsbaar zijn voor (heimelijke) beïnvloedingspogingen gezien de vele voorbeelden in landen om ons heen. De Roemeense en Moldavische verkiezingen zijn hier de meest recente voorbeelden van. Ook de Europese Commissie heeft zich hier meermaals over uitgesproken.³

In zijn algemeenheid verschillen de mogelijkheden tot beïnvloeding bij een referendum niet wezenlijk van 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, leidt dat tot een duidelijke «winnaar». Ook de gevolgen van winst zijn beter te voorspellen. Wint «tegen», dan heeft dit onvermijdelijk tot gevolg dat het aan het referendum onderworpen wetsvoorstel komt te vervallen. De potentiële opbrengst van een ongewenste beïnvloedingscampagne kan daardoor mogelijk hoger zijn ten opzichte van een verkiezing waar meerdere partijen aan deelnemen, verschillende beleidsvraagstukken tegelijkertijd spelen en de gevolgen van een verkiezingswinst voor het in de toekomst te voeren beleid zich veel lastiger laten voorspellen.⁴

Er zijn verschillende voorbeelden waar (statelijke) actoren de publieke opinie tijdens referenda probeerden te beïnvloeden. Zo hebben de Spaanse autoriteiten aangegeven dat er sprake is geweest van desinformatiecampagnes vanuit Rusland rondom het Catalaanse onafhankelijkheidsreferendum.⁵ Maar ook tijdens het Nederlandse Oekraïne-referendum

² Tijdens de eerste lezing is voorgesteld ook referenda over onderdelen van wetgeving mogelijk te maken (tweede nota van wijziging), maar dit voorstel is ongedaan gemaakt door aanvaarding van het amendement-Bisschop (Kamerstukken II 2022/23, 36 160, nr. 10).

³ Europese Commissie, *a multi-dimensional approach to disinformation* (2018), p. 12.

⁴ S. Baume, «From veracity to traceability» *Misinformation in referenda* (2021), p. 257.

⁵ R Emmot, «Spain sees Russian interference in Catalonia separatist vote», *Reuters* (13 november 2017).

van 2016 zijn door Rusland pogingen gedaan de uitkomst te beïnvloeden.⁶ In analyses van de Brexit-campagne wordt de verspreiding van desinformatie onderscheiden als een strategie om de uitkomst te beïnvloeden.⁷

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie vragen welke extra maatregelen het kabinet neemt en welke instrumenten, welke technologie ter beschikking staan en of hiervoor ook middelen beschikbaar worden gesteld.

Het kabinet neemt maatregelen tegen de impact van desinformatie via de Rijksbrede strategie voor de effectieve aanpak van desinformatie. De strategie heeft bijzondere aandacht voor democratische processen, waar ook referenda onder vallen. Mede in het kader van de uitvoeringswetgeving zal worden bezien of extra maatregelen nodig zijn. Daarbij kan mogelijk worden gedacht aan het instellen van een onafhankelijke referendumcommissie die zich zal bezighouden met neutrale informatievoorziening over het referendum. Ook zou kunnen worden afgewogen of de maatregelen die tijdens verkiezingen gelden overgenomen kunnen worden tijdens referenda, zoals de organisatie van veiligheidsbriefings aan gemeenteambtenaren en de organisatie van verkiezingstafels. Er is de komende jaren structureel € 200 miljoen vrijgemaakt voor de Agenda voor vernieuwing en versterking van de democratie, de rechtsstaat, het bestuur en de controle daarop. Binnen deze agenda zijn er voor de structurele kosten van de organisatie van referenda en het weerbaar maken van de samenleving en de overheid tegen desinformatie ook middelen vrijgemaakt.

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie vragen op welke manier een open en eerlijke informatievoorziening rondom referenda geborgd kan worden. Zij vragen hierbij ook goede en slechte voorbeelden uit andere Europese landen te betrekken.

Net als bij andere verkiezingen zal er bij referenda ook aandacht worden besteed aan goede informatievoorziening voor kiezers over het verkiezingsproces. Bij reguliere verkiezingen gebeurt dit onder andere door het verstrekken van informatie op de stempas over hoe er gestemd kan worden, via een publiekscampagne, via informatie op rijksoverheid.nl en door middel van de communicatiemiddelen die mijn ministerie beschikbaar stelt aan gemeenten. In het geval van een referendum zal informatie over het kiesproces op dezelfde wijze worden verstrekt aan de kiezers.

Bij het verkennen van nieuwe maatregelen kijkt het kabinet via het Europese samenwerkingsnetwerk voor verkiezingen (ECNE) ook naar voorbeelden uit landen om ons heen, daarbij wordt niet alleen gekeken naar de wijze van informatieverstrekking, maar ook naar de regelgeving ten aanzien van het voeren van campagne en het desinformatiebeleid bij referenda.

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie vragen of het kabinet de contouren kan schetsen van de manier waarop het kabinet denkt een effectievere aanpak van desinformatie rondom referenda te organiseren.

Bij het verkennen van nieuwe maatregelen kijkt het kabinet ook naar voorbeelden uit landen om ons heen en of die passend zijn binnen de Nederlandse context. Een voorbeeld is Zwitserland dat bij ieder

⁶ Kamerstukken II 2017/18, 26 643, nr. 497.

⁷ R. Vliegthart en S. Kruikemeier, «Grensoverschrijdende ondermijning van de democratie: internationale dimensie», *Verkenning en verdieping democratische erosie en respons in Nederland* (2024), p. 157.

referendum een boekje («Abstimmungsbüchlein») publiceert met neutrale informatievoorziening over het referendum.

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie vragen hoe kan worden vastgesteld of er gegronde redenen zijn om aan te nemen dat er gemanipuleerd wordt bij een referendum en wat er dan gebeurt. Zij vragen meer in het bijzonder of de Kiesraad hier een rol in heeft, in adviserende of besluitvormende zin, of er een draaiboek klaarligt en of de uiteindelijke beslissing bij de Tweede en Eerste Kamer ligt.

Zoals gebruikelijk rond verkiezingen organiseert mijn ministerie verkiezingstafels. Aan deze tafels kunnen signalen en informatie worden uitgewisseld tussen veiligheidspartners in het verkiezingsproces. De Kiesraad neemt hier ook aan deel. Afhankelijk van de informatie kunnen specifieke maatregelen worden genomen. Bij landelijke verkiezingen stelt de Kiesraad als centraal stembureau de uitslag van een verkiezing vast. Hierbij geeft de Kiesraad ook een oordeel over het verloop van de verkiezing en kan dus melding maken van eventuele signalen van manipulatie. Vanuit mijn rol van stelselverantwoordelijke voor verkiezingen kan ik hier zelf ook over rapporteren. Het vertegenwoordigend orgaan van de betreffende verkiezing gaat over de geldigheid van de stemming. De bevoegdheid om eventueel te besluiten tot een herstemming ligt bij verkiezingen ook bij het vertegenwoordigend orgaan. Onder de Wet raadgevend referendum was het de Kiesraad die besliste over de geldigheid van de stemming, en tegen het besluit van de Kiesraad was beroep mogelijk bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Ook dat is een reële mogelijkheid voor het correctief bindend referendum.

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie vragen op welke wijze het kabinet invulling heeft gegeven aan de toezegging met betrekking tot de strategie rondom informatie en desinformatie bij referenda. Zij vragen welke capaciteiten het kabinet heeft om zelfstandig, zonder hulp van buitenlandse inlichtingendiensten en dergelijke, beïnvloedingscampagnes van binnen- en buitenlandse actoren waar te nemen en welke extra middelen hiervoor worden vrijgemaakt. De aan het woord zijnde leden vragen of het kabinet actief en continu zaken zoals buitenlandse beïnvloeding op de belangrijkste communicatiekanalen (zoals Instagram, Facebook, TikTok, YouTube, X) monitort of dat dit pas gebeurt op basis van risico-signalen. Zij vragen welke lessen het kabinet trekt uit de recente verkiezingen in Roemenië.

In Nederland doen de inlichtingen- en veiligheidsdiensten onderzoek naar bepaalde statelijke actoren en de mate waarin zij een dreiging vormen voor de nationale veiligheid. In dat onderzoek kunnen zij stuiten op het gebruik van desinformatie als tactiek of middel. De inlichtingen- en veiligheidsdiensten doen geen onderzoek naar desinformatie als eigenstandig fenomeen.

De huidige ontwikkelingen in landen om ons heen, zoals de gebeurtenissen in Roemenië, roepen de vraag op of aanvullende maatregelen nodig zijn om de Nederlandse samenleving blijvend weerbaar te houden tegen inmenging door statelijke actoren. Op dit moment is er geen andere organisatie binnen de overheid met een monitoringsgrondslag voor detectie van desinformatie die verspreid wordt door buitenlandse actoren. Bij de Europese Commissie heb ik technische ondersteuning gevraagd bij een onderzoek naar de ervaringen van andere Europese lidstaten met deze detectie. Die ervaringen wil ik meenemen in de versterking van de detectie in Nederland.

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie vragen welke straffen staan op het toestaan of actief uitvoeren van beïnvloedingscampagnes door de eigenaren van buitenlandse sociale mediaplatforms en of hier in de opsporing en vervolging voorrang aan wordt gegeven. Zij vragen of eerdere incidenten, waarover in de media uitgebreid is bericht, hebben geleid tot strafmaatregelen voor sociale mediaplatforms en hun eigenaren.

Niet iedere beïnvloedingscampagne bevat een strafbaar feit. Zo is het verspreiden van desinformatie op zichzelf niet strafbaar en valt onder de bescherming van de vrijheid van meningsuiting. Deze vrijheid is echter niet onbeperkt. Met betrekking tot verkiezingen bepaalt artikel 127 Wetboek van Strafrecht dat het verrichten van bedrieglijke handelingen bij verkiezingen strafbaar is; dan kan het bijvoorbeeld gaan om een beïnvloedingscampagne die mensen oproept twee vakjes aan te vinken waardoor een stem ongeldig wordt. Ook een beïnvloedingscampagne op een platform die oproept tot geweld (opruiming) kan leiden tot strafbare content. De politie en het OM kunnen in geval van strafbare content verzoeken om verwijdering van het strafbare materiaal. Er zijn geen aanwijzingen dat er in Nederland sprake is geweest van een strafbare beïnvloedingscampagne door een eigenaar van een buitenlands sociale mediaplatform. Voor zover bekend is er tot op heden in Nederland geen strafvervolgning geëist voor een eigenaar van een buitenlands sociale mediaplatform.

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie vragen welke bekende voorbeelden er zijn van beïnvloedingscampagnes die ontdekt zijn en of er voorbeelden uit het buitenland zijn van hoe beïnvloedingscampagnes op tijd zijn bestreden, voordat de actoren hun doelen konden bereiken (bijvoorbeeld voor verkiezingen).

Een bekend voorbeeld van beïnvloedingscampagnes zijn de «doppelganger websites»: websites met pro-Russische berichten die sterk lijken op bekende nieuwsoutlets. Nadat deze websites werden blootgelegd heeft de Europese Unie sancties opgelegd aan de oprichters van het doppelganger netwerk.⁸ Ook sociale mediabedrijven weerden de activiteiten op hun platformen.⁹

Naast het tegengaan van de verspreiding van desinformatiecampagnes is het van belang dat burgers weerbaar zijn voor onjuiste narratieven en dat zij desinformatie weten te herkennen. Daarom werken wij aan verschillende acties via de Rijksbrede strategie voor de effectieve aanpak van desinformatie om de weerbaarheid van burgers te versterken. Zo geven wij een financiële bijdrage aan www.isdatechtzo.nl. Deze website publiceert onder meer artikelen die aansluiten op actualiteiten en nieuwe ontwikkelingen.

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie vragen op welke termijn het kabinet met voldoende zekerheid zou kunnen waarnemen of bijvoorbeeld de Chinese of Amerikaanse overheid een beïnvloedingscampagne heeft opgezet via communicatiekanalen/sociale media in dat land. Zij vragen of dit op tijd zou zijn om de doelen van deze beïnvloeding te verhinderen. Ook vragen zij of het Nederlandse publiek wordt geïnformeerd over ontdekte beïnvloedingscampagnes, bijvoorbeeld door onze diensten, en zo nee, waarom niet.

⁸ Europese Raad: «Information manipulation in Russia's war of aggression against Ukraine: EU lists seven individuals and five entities» (28 juli 2023).

⁹ Meta: «Removing Coordinated Inauthentic Behavior From China and Russia» (27 september 2022).

In Nederland doen de inlichtingen- en veiligheidsdiensten onderzoek naar bepaalde statelijke actoren en de mate waarin zij een dreiging vormen voor de nationale veiligheid. In dat onderzoek kunnen zij stuiten op het gebruik van desinformatie als tactiek of middel. De inlichtingen- en veiligheidsdiensten doen geen onderzoek naar desinformatie als eigenstandig fenomeen.

Op het moment dat in Nederland acties aan het licht komen waar sprake is van ongewenste beïnvloeding dan is de interdepartementale inzet erop gericht deze actie(s) te stoppen en de impact daarvan zoveel mogelijk te beperken. Een voorbeeld is dat de Nederlandse inlichtingendiensten in juni 2024 Amerika hebben geholpen een Russische online beïnvloedingscampagne te verstoren die was gericht op het beïnvloeden van het Amerikaanse publieke debat.¹⁰ Dat gebeurde vanaf een Nederlandse server. Waar mogelijk communiceert het kabinet actief naar de samenleving over ontdekte beïnvloedingscampagnes. Dit is toegezegd in een commissiedebat in de Tweede Kamer van 16 januari jl. over desinformatie en digitale inmenging.

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie vragen wie op dit moment wereldwijd de grootste spelers zijn als het gaat om beïnvloeding van democratische processen.

Veel landen, waaronder ook Nederland, hebben beleid op het behartigen van eigen belangen in het buitenland. Denk aan publieke diplomatie, lobbyactiviteiten, reclame, promotie-evenementen en netwerkgesprekken. Het staat landen vrij dergelijk beleid te voeren.

Invloed van statelijke actoren wordt onwenselijk zodra het de nationale veiligheidsbelangen van Nederland raakt. De inlichtingen- en veiligheidsdiensten waarschuwen al langer dat het aannemelijk is dat statelijke actoren onze democratische processen proberen te beïnvloeden. De grootste dreigingen komen momenteel uit Rusland en China.

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie vragen of het praktisch mogelijk is om in te grijpen in een verkiezings- of referendumproces wanneer er sprake is van onrechtmatige beïnvloeding. Zij vragen wie bevoegd is om zo'n besluit te nemen, of deze partij tijdig over de benodigde informatie beschikt en hoe moet worden omgegaan met een uitslag als achteraf blijkt dat er sprake was van een (grootschalige, buitenlandse) beïnvloedingscampagne.

De vraag of de stemming over een referendum ongeldig kan worden verklaard als de uitslag sterk beïnvloed is door een desinformatiecampagne is een politieke vraag die bij de uitvoeringswetgeving aan de orde kan komen; evenals de vraag welk orgaan een dergelijk besluit dan zou moeten kunnen nemen. Men kan daarbij denken aan het vertegenwoordigend orgaan, maar – gelet op het feit dat het referendum zelf een reactie is op een door datzelfde vertegenwoordigend orgaan aangenomen wet – ook aan een onafhankelijke rechter.

Uitvoerbaarheid en uitvoering

De leden van de D66-fractie vragen om een nadere reflectie van het kabinet op de mogelijkheid van politieke partijen om een referendum te initiëren. Zij vragen of het niet vreemd is dat een politieke partij het buiten het parlement nog eens gaat proberen, maar dan via de band van het correctief referendum. Zij merken op dat als het lukt om door de hoepels van de nadere voorwaarden uit de uitvoeringswet te springen, dit tot vertragingsacties zou kunnen leiden en hoge kosten voor de gemeen-

¹⁰ Kamerstukken II 2023/24, 26 643, nr. 1208.

schap. Zij vragen hoe vaak een correctief bindend referendum kan worden aangevraagd over hetzelfde onderwerp dat telkens in een ander wettelijk jasje is gegoten.

Het grondwetsvoorstel sluit niet uit dat een politieke partij het initiatief neemt voor een correctief bindend referendum. In de praktijk is dat echter geen eenvoudige of vanzelfsprekende route. Ook een politieke partij moet, net als andere initiatiefnemers, voldoen aan de drempels voor zowel het inleidend als het definitief verzoek. Bovendien moet bij het referendum een uitkomstdrempel worden gehaald om het resultaat bindend te laten zijn. Dat betekent dat er altijd bredere maatschappelijke steun nodig is om een referendum daadwerkelijk doorgang te laten vinden. De verwachting is dan ook niet dat politieke partijen deze route vaak als «tweede kans» zullen gebruiken nadat een wetsvoorstel in beide Kamers is aangenomen, omdat het behalen van voldoende steun voor een referendum niet eenvoudig is.

Het is denkbaar dat over hetzelfde onderwerp vaker een referendum wordt gehouden. Zo kan de wetgever bijvoorbeeld besluiten om – nadat een wetsvoorstel over een bepaald onderwerp in een referendum is verworpen – te voorzien in een regeling van dat onderwerp in een nieuw wetsvoorstel. Dat wetsvoorstel kan dan ook weer aan een referendum worden onderworpen. Deze mogelijkheid is een stimulans om bij het maken van een nieuw wetsvoorstel terdege rekening te houden met de bezwaren die bij het referendum over het eerdere wetsvoorstel zijn gerezen.

Kosten

Over de kosten van het houden van een bindend correctief referendum vragen de leden van de D66-fractie of die ten laste van de begroting komen van het ministerie waaronder de referendabele wet valt of altijd ten laste van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties als verantwoordelijk departement voor het instrument referendum. Zij vragen welke financiële mogelijkheden het kabinet in de rijksbegroting ziet om voldoende ondersteuning te bieden om deze referenda goed mogelijk te maken, en of het kabinet het risico ziet dat burgers hun vertrouwen in de politiek nog meer zullen verliezen als zij een referendum willen organiseren, maar er te weinig geld voor de uitvoering is.

De 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 miljoen vanaf 2025 ter dekking van de structurele kosten van een referendum. Ik constateer dat er tijdens de behandeling vooralsnog geen concrete voorstellen zijn gedaan voor de dekking van de organisatiekosten. De nog op te stellen uitvoeringswetgeving 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 de raadgevende referenda in 2016 en 2018. Wanneer een referendum georganiseerd moet worden zonder dat er tegelijk 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 raadgevende referenda heeft onder meer te maken met aanpassingen in het verkiezingsproces die de afgelopen jaren zijn doorgevoerd, en met de prijzen die over de gehele linie zijn gestegen. Daarnaast zijn de daadwerkelijke kosten ook afhankelijk van de nog te maken keuzes in de uitvoeringswetgeving.

De leden van de D66-fractie vragen of het kabinet het risico ziet dat burgers hun vertrouwen in de politiek nog meer zullen verliezen als zij een referendum willen organiseren, maar er te weinig geld voor de uitvoering is.

Ik begrijp de zorgen over de financiering van een bindend correctief referendum en het mogelijke effect daarvan op het vertrouwen van burgers in de politiek. Referenda kunnen een belangrijk instrument zijn om de betrokkenheid van burgers bij wetgeving te vergroten, mits deze op een goede wijze kunnen worden georganiseerd. Daarom worden de financieringsmogelijkheden van de organisatiekosten van een bindend correctief referendum verkend.

De leden van de D66-fractie vragen of het risico bestaat dat de te verwachten kosten ervoor zorgen dat het referendum bij voorkeur tegelijk met reguliere verkiezingen wordt gehouden en dat dus het kostenaspect enorme vertraging van de inwerkingtreding van de wet kan veroorzaken.

Op dit moment wordt nog naar alle scenario's gekeken ten aanzien van de inwerkingtreding van de wet en de mogelijke combinatie met een referendum. Daarbij wordt uiteraard ook nadrukkelijk rekening gehouden met het feit dat een wet niet onbeperkt kan blijven liggen. Overigens bevat het grondwetsvoorstel een bepaling over de mogelijkheid van bekrachtigen van een wet voordat er een referendum is geweest, juist om in specifieke situaties snel te kunnen handelen.

Tegelijkertijd is het zo dat het laten samenvallen van een referendum met reguliere verkiezingen een kostenbesparende optie is. Vanuit efficiëntie-oogpunt is het daarom belangrijk om ook die mogelijkheid zorgvuldig te onderzoeken. Het gaat erom hierin een juiste balans te vinden.

De leden van de D66-fractie vragen of – als er voor gelijktijdigheid met reguliere verkiezingen wordt gekozen – dit wel goed te organiseren is voor gemeenten, zeker als ze weinig financiële middelen hebben om een en ander goed te organiseren. Zij vragen hoe het kabinet de gemeenten hulp en bijstand kan bieden.

Zoals ik tijdens de behandeling van het grondwetsvoorstel in de Tweede Kamer heb aangegeven, kan het organiseren van een verkiezing in combinatie met een referendum een aanzienlijke opgave zijn voor gemeenten. Het is van belang om oog te hebben voor de praktische uitvoerbaarheid. Ik heb daarom ook bewust gesproken van «een zware opgave». Mijn ministerie is hierover in gesprek met decentrale overheden en ketenpartners om tijdig knelpunten in beeld te brengen en te bezien welke ondersteuning nodig is. Het uitgangspunt is dat de uitvoerbaarheid voor gemeenten voorop staat. Daarom wordt bij de voorbereiding van de uitvoeringswetgeving nadrukkelijk gekeken naar de praktische consequenties van de combinatie van een verkiezing en een referendum. Waar nodig zullen aanvullende maatregelen worden getroffen om gemeenten in staat te stellen hun taak goed uit te voeren.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
J.J.M. Uitermark