

8

Opneming in de Grondwet van bepalingen inzake het correctief referendum

Opneming in de Grondwet van bepalingen inzake het correctief referendum

Aan de orde is 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 (36468).**

(Zie vergadering van 20 november 2024.)

De voorzitter:

Ik heropen de vergadering. Aan de orde is nu 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 (36468). Verder zijn aanwezig Nicole Temmink, oud-Kamerlid voor de SP en oud-initiatiefnemer van dit initiatiefwetsvoorstel, en Anne Cramer, beleidsmedewerker bij de SP-fractie. Tevens heet ik in vak K de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties wederom van harte welkom. Zij zal bij de behandeling van dit wetsvoorstel optreden als adviseur van de Kamer.

In november was de eerste termijn van de zijde van de Kamer aan de orde. Vandaag gaan we door met de beantwoording in de eerste termijn, maar gaan we ook de tweede termijn volledig afmaken.

De algemene beraadslaging wordt hervat.

De voorzitter:

Ik wens de heer Van Nispen, die nu als initiatiefnemer het woord gaat voeren, van harte succes met zijn eerste termijn. Gaat uw gang.

De heer Van Nispen (SP):

Dank u wel, voorzitter, voor het succes wensen maar ook voor het woord. We moeten oppassen met het woord "historisch", omdat dit te pas en te onpas wordt gebruikt, maar vandaag kan toch echt een historische dag worden waarop we een belangrijke stap zetten naar een correctief referendum. 25 jaar geleden werd een eerste wetsvoorstel nipt afgewezen in de Eerste Kamer. Dat was een voorstel van het kabinet-Kok van de PvdA, de VVD en D66. Als dat niet was gebeurd, was het correctief referendum nu al een onmisbaar onderdeel geworden van onze democratie. Toch zijn die 25 jaar niet voor niets geweest. In die jaren zijn veel voorstellen gemaakt, is er geëxperimenteerd met het referendum en is het onderzoek naar en het debat over het correctief referendum verdergegaan. Lang werd het referendum vooral gezien als onverenigbaar met de parlementaire democratie, maar inmiddels wordt het correctief referendum vrij algemeen beschouwd als aanvulling op onze parlementaire democratie, als een welkome noodrem voor de kiezers richting de gekozenen.

Dit wetsvoorstel heeft vele moeders. Ik noemde de VVD, D66 en de PvdA al. Later voegde GroenLinks zich daarbij.

En natuurlijk mijn voormalige fractiegenoten Ronald van Raak, Renske Leijten, Lilian Marijnissen en Nicole Temmink. Hen wil ik hier in het bijzonder bedanken. Het is een eer dat ik hier mag staan, min of meer op hun schouders. Maar toch is dit geen SP-wet. Als wij een referendumwet hadden gemaakt, was die anders geweest; die was natuurlijk ook anders. We hebben hier bewust geen partijpolitiek voorstel gedaan, omdat we vinden dat de inrichting van onze democratie iets is wat boven de partijen uitstijgt en moet kunnen rekenen op brede steun. Daarom waren wij blij met het voorstel in 2018 van de staatscommissie parlementair stelsel oftewel de commissie-Remkes. In het eindrapport met de prachtige titel Lage drempels, hoge dijken zegt de staatscommissie het heel overtuigend: "Inhoudelijke representatie houdt in dat de politieke opvattingen van kiezers in het parlementaire debat terugkeren, dat hun belangen effectief worden behartigd en dat de uitkomsten van het democratisch proces aansluiten bij wat zij verwachten en verlangen. Schiet de inhoudelijke representatie tekort, dan kan dat bij burgers leiden tot onvrede of zelfs vervreemding van het parlementair stelsel. Gebrek aan acceptatie van overheidsbesluiten door de bevolking kan regeringsbeleid ineffectief maken, kan het draagvlak voor politieke besluitvorming schaden en kan een aantasting betekenen van de democratische rechtsstaat. De invoering van het bindend correctief referendum kan bijdragen aan het oplossen van dit probleem en een aanvulling betekenen op de representatieve democratie."

De opvatting van de staatscommissie wordt gedeeld door de Raad van State in het advies bij dit wetsvoorstel en wordt ondertussen ook gedeeld door de meeste wetenschappers. Het correctief referendum als een sluitstuk, als een noodrem of als een kroon — zo zou ik het willen noemen — op de parlementaire democratie. Een referendum dat de werking van ons parlement niet beperkt maar versterkt, en dat het vertrouwen kan vergroten. De gekozen Kamers blijven gewoon wetten maken zoals we dat gewend zijn om te doen; daar verandert dit wetsvoorstel natuurlijk niets aan. De kiezers krijgen met deze wet wel de mogelijkheid om ons, de gekozenen, te corrigeren als wij wetten maken die de mensen echt helemaal niet willen omdat het niet een goed maar een slecht compromis is, of niet uitvoerbaar is, of gewoon niet kan rekenen op draagvlak onder de bevolking.

Ik wil alle woordvoerders uit de eerste termijn hartelijk bedanken voor hun bijdragen, voor de complimenten hier en daar en voor alle vragen.

De heer Erkens en mevrouw Van Dijk volharden in hun verzet. Dat respecteer ik, maar ik ben het er niet mee eens. De VVD en het CDA gebruiken het klassieke argument dat het referendum niet zou passen bij ons parlement. De staatscommissie-Remkes is het daar niet mee eens, de Raad van State ook niet en de meeste wetenschappers delen die opvatting ook niet. Maar ik snap wel waar dat idee vandaan komt. Want kijk toch eens naar die brexit. Dat was toch verschrikkelijk? Dat willen we hier toch helemaal niet? Dit soort argumenten tegen referenda hoor ik weleens. En die zijn terecht. In Groot-Brittannië weigerde het parlement om zich uit te spreken over een heel belangrijke politieke kwestie en werd de zaak overgelaten aan de bevolking, die in een referendum een keuze maakte. Vervolgens had het parlement geen idee wat het met die uitslag aan moest en zagen we een politieke chaos ontstaan. De brexit is een goed voorbeeld van hoe het wat ons betreft precies niet

moet. Het voorstel dat wij doen, is dan ook precies het tegenovergestelde. Het referendum over de brexit was een raadplegend referendum. Om het aardig te zeggen: de politiek legde een probleem voor aan de kiezers. Om het wat minder aardig te zeggen: de politici schoven een probleem af op de bevolking. Daarna was er wel een besluit, maar geen oplossing, geen richting en geen idee. Wat wij met deze wet voorstellen, is een correctief referendum. Het kabinet en de Kamers maken de wetten, zoals we dat sinds 1848 gewend zijn te doen, en zo presenteert de politiek een oplossing voor een probleem. Daarna kunnen de kiezers onder allerlei voorwaarden een referendum houden over het wetsvoorstel.

Het referendum maakt van politieke problemen een ja of nee, zei de heer Erkens. En het referendum kan de tegenstellingen tussen wij en zij vergroten, vreesde mevrouw Van Dijk. De politiek gaat uiteindelijk altijd over ja of nee. Dat zien we bij elke stemming in deze Kamer. En elk besluit schept toch iets van een wij tegenover een zij: mensen die hun zin kregen tegenover mensen die dat niet kregen. Daarom is het wel heel belangrijk dat over ieder voorstel een goed debat wordt gevoerd, zodat we weten waarom mensen een bepaalde opvatting hebben en we elkaar daarover kunnen bevragen. Dat hoeft er niet toe te leiden dat we het eens worden, maar het kan er wel aan bijdragen dat we elkaars standpunten beter begrijpen en dat we daardoor een besluit beter kunnen accepteren. Datzelfde kan gebeuren bij een correctief referendum. Voordat we gaan stemmen, wordt een uitgebreide campagne gevoerd. Ik hoop van harte dat de heer Dijk gelijk krijgt als hij zegt dat dit een discussie wordt die "aan de keukentafel, bij de koffieautomaat, in de kantine, op het schoolplein, in de schafteket, in de pers, op het internet, aan de deur, op straat en op verjaardagen" zal worden gevoerd, waarbij ook begrip kan ontstaan voor elkaars ideeën. Het referendum kan helpen het hokjesdenken en de bubbels juist te doorbreken.

Dan vroeg de heer Sneller hoe recht kan worden gedaan aan de uitslag als een wet wordt afgewezen. Het correctief referendum is bindend. Op het moment dat de bevolking nee zegt, gaat de wet in die vorm niet door. Bij het vervallen van een wetsvoorstel, of het nu door de Tweede Kamer wordt verworpen, door de Eerste Kamer, of straks mogelijk door de bevolking via een referendum, is het in eerste instantie altijd aan de regering om te bepalen hoe verder te gaan met het onderwerp en de voorstellen. Hiervoor zal ze ook in debat moeten met de volksvertegenwoordiging. Dat betekent dat juist niet de verantwoordelijkheid van het parlement ophoudt. Nee, het tegendeel is waar. Het nee van de kiezers is een opdracht aan de gekozenen, want wij moeten dan besluiten hoe we verder gaan. Dat is nou eenmaal onze rol als gekozen volksvertegenwoordigers. Soms zal dit makkelijker zijn, bijvoorbeeld als groepen mensen verschillende bezwaren hebben. Dat zullen we dan met elkaar moeten uitdiscussieren, hier in deze Kamer. Wij moeten dan een besluit nemen om geen wet te maken, of een andere wet, of om een deel van de wet te veranderen. Wij moeten de bezwaren van de kiezers interpreteren. Dat is niet vreemd. Dat is ons werk. Het is mijn vaste overtuiging dat in de maatschappelijke discussie en de stemgronden van burgers voldoende argumenten zullen zitten om een wijze uitkomst te vinden voor de vraag hoe verder te gaan. Uiteraard kan dan over dat wetsvoorstel, als het door beide Kamers is aangenomen, opnieuw een referendum worden

aangevraagd en kan het voorstel in theorie opnieuw gecorrigeerd worden door de bevolking.

Verskillende leden vroegen naar de uitvoeringswet en vroegen wat voor ons goede drempels zouden zijn voor het aanvragen van een referendum.

De voorzitter:

Ogenblik. Er is toch nog een vraag van de heer Sneller.

De heer Sneller (D66):

Het wordt een referaat in plaats van een debat. Ik begrijp dat de heer Van Nispen geen voorstander is van een vaste procedure of, zoals in sommige andere landen, bijvoorbeeld een burgerforum of een andere vaste vorm om daar opvolging aan te geven.

De heer Van Nispen (SP):

Dat klopt. Die vraag had de heer Sneller inderdaad gesteld. Impliciet blijkt uit mijn antwoord dat wij daar geen voorstander van zijn. De vraag van de heer Sneller heeft ons wel aan het denken gezet; dat bleek ook in het debat. Dat heeft tot dit antwoord geleid. Wij denken dat we als volksvertegenwoordiging de argumenten van kiezers wel moeten interpreteren, maar dat daarna echt regering en kabinet weer aan zet zijn. Natuurlijk kunnen daar in de toekomst nog verschillende varianten aan worden toegevoegd. Als we het bijvoorbeeld als Kamer verstandig vinden om mensen wel te raadplegen met een burgerforum of op andere wijze, dan kan dat allemaal. Dat is niet uitgesloten. Daar kom ik ook nog op terug. Sterker nog, dat zouden we misschien zelfs toejuichen. Maar een vaste procedure, waar de heer Sneller nu om vraagt, lijkt ons niet zinnig, omdat je die niet vast kunt voorschrijven. Ja, misschien kan het in andere landen wel, maar wij kiezen er niet voor om die vast voor te schrijven. Bij elk type wetsvoorstel en bij elk type referendum kan dat namelijk heel anders liggen.

De heer Sneller (D66):

Dat snap ik. Ik suggereerde het omdat ik zoek naar een manier om te zorgen dat niet elk referendum en elke uitslag leiden tot het controversiële maken van het instrument referendum. Want "u heeft geen recht gedaan aan de uitslag" is een leuk politiek spel, maar mijn observatie is dat het aanzien van het instrument daar uiteindelijk ook onder lijdt. Natuurlijk is het allemaal politiek, dus voor mij is het ook een zoektocht. Ik hoop daarbij ook op wat creativiteit van de heer Van Nispen. Kunnen we door daar toch iets over te zeggen tijdens deze behandeling, niet zorgen dat we dit wat serieuzer nemen? Kunnen we niet duidelijker maken dat de manier waarop we omgaan met die uitslag ook iets is wat we collectief doen om te zorgen dat dat instrument, als het er zo meteen komt, ook blijft bestaan?

De heer Van Nispen (SP):

Die zoektocht begrijp ik, want ik weet natuurlijk ook wat er in het verleden is gebeurd, gezegd en voorgevallen. Ik kan die zoektocht ook wel waarderend. Ik zou tegen de heer Sneller willen zeggen dat ik daarover graag met hem meedenk. Het heeft misschien wat hem betreft nu nog tot teleurstellend weinig creativiteit bij ons geleid om dit voorstel aan te vullen, maar ik denk wel dat dit iets is wat

we zouden kunnen bespreken, bijvoorbeeld bij gelegenheid van de uitvoeringswet, waar we ook nog op terugkomen.

Dus laten we die handschoenen oppakken en dit debat zeker vervolgen. Dat lijkt mij heel goed. Ik was net bij die uitvoeringswet terechtgekomen. Ons is gevraagd wat voor ons dan goede drempels zouden zijn voor het aanvragen van een referendum en voor het erkennen van de uitkomst. Eerder hebben de toenmalige initiatiefnemers aangegeven dat naast dit wetsvoorstel voor een correctief referendum in de Tweede en Eerste Kamer ook alvast een uitvoeringswet zou kunnen worden besproken. Dat leek toen logisch, maar dat bleek het niet te zijn. Voordat een wetsvoorstel voor de uitvoering kan worden behandeld, moet er namelijk eerst iets uit te voeren zijn. Eerst moeten we deze wet behandelen vandaag. Dan zou de wet ook moeten worden aangenomen als de Kamer daarvoor kiest. Eerst komt de grondwetswijziging en daarna pas de uitvoering. De grondwetswijziging geeft het haakje, de wettelijke basis, om tot die uitvoeringswet te komen.

Die uitvoeringswet willen wij graag overlaten aan het kabinet. Dat is voortschrijdend inzicht van onze kant. Dat willen we niet alleen omdat het veel werk is, zeg ik even eerlijk — dat is het natuurlijk ook — maar ook om een wat principiële reden. Als dit wetsvoorstel voor een correctief referendum straks in tweede lezing met tweederdemeerderheid door de Tweede en Eerste Kamer zou worden aangenomen, dan is deze wet van ons allemaal. Dan past het wat ons betreft niet meer goed om de uitvoering over te laten aan één fractie. We zijn dan ook heel blij dat de minister zich bereid heeft verklaard om die uitvoeringswet op zich te nemen, om dit uit te gaan werken, om dit te gaan doen. Hoe die drempels en al die andere formele voorwaarden en organisatorische zaken voor een referendum eruit komen te zien, is uiteindelijk aan de Tweede en Eerste Kamer, die deze uitvoeringswet met een tweederdemeerderheid moeten gaan aannemen. Dat gegeven past volgens ons bij een wet die gaat over de inrichting van onze democratie. Daarvoor is een gewone meerderheid niet voldoende; er moet een breed draagvlak zijn in de Kamers.

Maar gelukkig hoeven we niet bij nul te beginnen. Er is al heel veel goed werk verricht, onder meer door die al genoemde staatscommissie onder leiding van de heer Remkes. Daarin hebben ervaren bestuurders en vooraanstaande wetenschappers zich hierover gebogen. Ik heb een aantal leden, onder wie de heer Dijk, al horen zeggen dat zij de voorstellen van de commissie-Remkes als uitgangspunt willen nemen voor de uitvoeringswet. Ik ben het daar persoonlijk ook mee eens. Maar wat ik vandaag persoonlijk vind van die uitvoeringswet, doet iets minder ter zake. We laten het graag aan de minister over om met een wetsvoorstel te komen en daarna aan de collega's in de Tweede en Eerste Kamer om te bespreken wat precies de goede drempels zijn en wat daarbij verstandig is.

Ik zeg nog wel in de richting van de heer Erkens dat de uitvoeringswet op grond van de nieuwe artikelen 89a en 89d in de Grondwet — die bespreken we dus wel vandaag — met tweederdemeerderheid moeten worden aangenomen. Daarin komt namelijk te staan hoeveel kiezers nodig zijn voor een inleidend verzoek, hoeveel ondersteuningsverklaringen er nodig zijn. De uitkomst die bepaalt of de uitslag geldig is, komt daar ook in te staan. Dat wordt daar dus allemaal in geregeld. Alle andere uitvoeringszaken kunnen

op grond van artikel 89f bij wet met gewone meerderheid worden aangenomen, maar dat zou ook samen kunnen in één wet. Dat is dan aan de minister. Dat laatste lijkt mij persoonlijk op het eerste gezicht logischer, maar op grond van deze wet zouden beide varianten technisch gezien mogelijk zijn.

Voorzitter. Als ik de lijst met woordvoerders verder afga, kom ik toch nogmaals bij de heer Erkens, die nog enkele interessante vragen stelde. Wat nou als een belangenorganisatie een referendum organiseert? Past dit dan wel bij onze parlementaire democratie, zo vroeg hij mij. Ik snap die vraag, want er is wel degelijk een verschil. Belangenorganisaties lobbyen voor deelbelangen, en dit parlement moet alle belangen afwegen. Maar het is niet zo dat een organisatie zomaar een referendum kan organiseren. Daarvoor zijn er voldoende drempels. Die moeten laag genoeg zijn om een referendum mogelijk te maken en hoog genoeg om misbruik te voorkomen. Maar stel dat een aantal belangenorganisaties bijvoorbeeld meehelpt om handtekeningen op te halen. Dan nog moet de meerderheid van de bevolking in een referendum nee zeggen. Ik denk dat veel lobbyisten liever in stilte lobbyen dan een referendum houden. Het lijkt mij minder logisch dat politieke partijen een referendum proberen te houden, zeker partijen die vertegenwoordigd zijn in de Tweede of Eerste Kamer. Daarin hebben zij al een stem; die is er al. Anderzijds is het wel weer logisch dat partijen zich ook mengen in een referendumcampagne.

De heer Erkens is bovendien bang dat het referendum ons land bestuurlijk tot stilstand zou brengen. We hebben volgens mij een gaspedaal nodig en geen rempedaal, zei hij. Wij nodigen het kabinet natuurlijk van harte uit om met voorstellen te komen. Als wij die goed vinden, steunen we die ook nog. Daar zal het referendum niets aan afdoen. Maar dit referendum is bedoeld om wetsvoorstellen voor te leggen aan de bevolking. Als een groot deel van de mensen vreest dat een wet niet goed, te ingewikkeld, onuitvoerbaar of niet gewenst is en als we in flinke vaart de verkeerde kant op gaan, dan is het volgens ons niet goed om gas te geven, maar soms juist beter om toch nog heel even te remmen.

De heer Erkens kwam ten slotte nog met cijfers waaruit zou blijken dat de steun voor het referendum groot is, maar zou afnemen. Wij denken dat het uitmaakt om wat voor referendum het gaat. Zoals ik net zei, was het brexitreferendum geen goed referendum. Dit heeft de sympathie voor het referendum niet altijd groter gemaakt. Zoals gezegd, is dit voorstel het tegenovergestelde. Het correctief referendum is geen alternatief voor de parlementaire democratie, maar een versterking daarvan. Zie ook de staatscommissie-Remkes. De heer Erkens citeerde wel enigszins selectief uit de cijfers. We kunnen uit het Nationaal Kiezersonderzoek 2023, waar ook de heer Erkens naar verwees, opmaken dat de groep mensen die tegen referenda is, nog steeds aanzienlijk kleiner is dan de groep voorstanders. Daarnaast kunnen we wijzen op cijfers van I&O Research. Daarin is de steun voor referenda groter, namelijk 61%. Deze cijfers zijn niet allesbepalend of zaligmakend, maar hiermee heb ik wel gereageerd op de opmerkingen van de heer Erkens hierover.

Mevrouw Helder en andere woordvoerders — ik noem de heer Sneller en mevrouw Palmen — spraken hun steun uit

voor dit wetsvoorstel voor een correctief referendum. Maar zij noemen het terecht geen wondermiddel. De staatscommissie-Remkes noemt dit referendum een belangrijk middel om de parlementaire democratie te versterken, maar doet ook nog allerlei andere voorstellen. Die ga ik niet allemaal aflopen; daarvoor vind ik nu niet het moment. Maar één opmerking wil ik wel maken. Het correctief referendum is een noodrem die mensen helemaal aan het einde van het wetgevingsproces kunnen gebruiken. Dit wetsvoorstel is prima te verenigen met voorstellen om de mensen meer invloed te geven aan het begin van het proces, bijvoorbeeld in een burgerforum, of tijdens het proces, zoals met een recht van amendement. Alleen combinaties zijn goed mogelijk. Zo kan een burgerforum heel goed worden afgesloten met een referendum, zodat er draagvlak is voor een voorstel. Over burgerbetrokkenheid zou ik als Kamerlid, voor een partij die buitenparlementair vrij veel werk verzet, kunnen uitweiden, maar ik houd het kort. Het betrekken van burgers is gewoon altijd van groot belang. Dat kan op allerlei manieren, zo ook bij het ontwikkelen van beleid en bij het toetsen of iets werkt. Het moet dus echt altijd gebeuren, maar dat staat los, echt los, van de mogelijkheid van een noodrem, die mensen wat ons betreft ook altijd moeten hebben.

Ook een wetsvoorstel dat eindeloos is besproken met de bevolking kan onderwerp worden van een referendum. Mijn overtuiging is dat als er goed naar draagvlak is gezocht, het referendum dat ook zal reflecteren. Een referendum gaat om bestuurders die de moed hebben zich te laten corrigeren, om plannen die ze zelf goed vinden en hartstochtelijk verdedigen voor te leggen aan de bevolking. Dit is in wezen de democratie. Wat mij betreft zegt dit referendum dus meer over de kunst van bestuurders en volksvertegenwoordigers om zich te laten corrigeren dan van burgers die kunnen participeren als bestuurders ze daarom vragen.

Mevrouw Chakor (GroenLinks-PvdA):

Ik ga even terug, want ik was in afwachting van de visie van de initiatiefnemer op de drempels. U zegt terecht over de uitvoeringswet dat we dan komen te spreken over hoe we het gaan doen. Nu spreken we inderdaad over wat we gaan doen: we stemmen voor een correctief referendum. Wat betreft het inleidend verzoek ben ik toch wel benieuwd naar het volgende. De staatscommissie heeft getallen genoemd met betrekking tot het besluitend definitief verzoek en het inleidend verzoek. Hoe kijkt u daarop aan?

De heer Van Nispen (SP):

Dank voor de vraag. Ik denk dat het geen geheim is wat mijn fractie daarover heeft gezegd, ook eerder bij de behandeling, in de eerste lezing. Er is ook door de voormalige initiatiefnemer, mevrouw Leijten, een brief geschreven aan de Kamer waarin is voorgesteld om de drempels te volgen die de staatscommissie-Remkes noemt, omdat dat een objectief gegeven is. Het is een staatscommissie. Het is niet zomaar iemand die dat heeft gezegd. Dat zou wat mij betreft richtinggevend kunnen voor het debat. Maar de discussie is toch wat prematuur, omdat ik echt denk dat we vandaag de grondwetswijziging bespreken en dat op een later moment de minister met een uitvoeringswet kan komen. Dan kunnen we precies bespreken wat daar de redelijke drempels zijn.

Maar ik zal ze toch noemen, ook voor het debat en voor de Handelingen. Om te komen tot een geldig inleidend verzoek heeft de staatscommissie geadviseerd om het aantal verzoeken op 5.000 te stellen. Vervolgens zijn er 400.000 ondersteuningsverklaringen nodig om het definitieve verzoek geldig te verklaren. Dat zijn dus die ondersteuningsverklaringen. Dan heeft de staatscommissie ook nog geadviseerd om een uitkomstdrempel te hanteren. Die bepaalt wanneer een uitkomst geldig is. Die bestaat uit een derde van het aantal kiesgerechtigden voor de Tweede Kamerverkiezingen. Dat houdt in dat een wetsvoorstel is verworpen als een meerderheid van de opgekomen kiezers tegenstemt én die meerderheid ten minste een derde omvat van hen die gerechtigd waren deel te nemen aan de stemming. De staatscommissie heeft dat ook "een haalbare, maar niet eenvoudig te nemen horde" genoemd. Dat is dus de reden dat wij in het wetsvoorstel, in artikel 89d, hebben opgenomen: "een representatief en haalbaar deel". Wat dat dan precies is ... Ik noem dus nu net heel concreet die getallen, maar dat is echt een discussie die we wat ons betreft bij de uitvoeringswet zouden moeten voeren.

De voorzitter:

De heer Van Nispen vervolgt zijn betoog.

De heer Van Nispen (SP):

Mevrouw Helder van BBB vroeg ook nog waarom in de lijst van uitzonderingen voor het referendum nationale veiligheid niet is opgenomen. Het korte antwoord: dat is inderdaad een bewuste keuze geweest. Het is ook niet besproken, gewogen of in twijfel getrokken in de eerste lezing. Het iets langere antwoord van ons is dat het ook niet logisch is om dit echt uit te sluiten. Het raadgevend referendum uit 2017 over de nieuwe Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten leidde bijvoorbeeld tot een brede maatschappelijke discussie. Wellicht vond niet iedereen de uitkomst toen leuk, maar er is wel breed gediscussieerd en mensen hebben gemotiveerd gestemd. Het zou, denken wij, niet goed zijn als in dit soort zaken de bevolking het recht om een referendum aan te vragen, kan worden onthouden met een beroep op de nationale veiligheid. Dat is juist ook omdat gedachten en opvattingen hierover aan verandering onderhevig zijn; dat is misschien nog wel belangrijker. Mevrouw Helder verwees in haar bijdrage zelf ook naar de definitie van de AIVD. Die geeft aan dat wat onder nationale veiligheid moet worden verstaan niet voor eens en altijd vaststaat. Dat zal telkens opnieuw moeten worden bekeken. Bovendien kan het aspect van nationale veiligheid, en alle argumenten daarover, zeer goed onderdeel zijn van het maatschappelijke debat tijdens de referendumcampagne.

Wij danken mevrouw Helder van BBB voor haar steun, en ook mevrouw Palmen. Zij wees ons in de eerste termijn van de Kamer terecht op de lange geschiedenis van het correctief referendum, die teruggaat tot de commissie-Biesheuvel in de jaren tachtig. Mevrouw Palmen van NSC heeft ons gevraagd naar de bepaling dat ook andere overheden, namelijk gemeenten en provincies, kunnen besluiten tot een referendum. Het klopt. De Tweede en Eerste Kamer hebben in eerste lezing bewust voor die kan-bepaling gekozen met een amendement. Dat deden ze mede vanwege de autonomie van de lokale en provinciale politiek. Maar wij zijn de nationale volksvertegenwoordiging. Wij kunnen met dit wetsvoorstel een correctief referendum mogelijk maken voor wetten die wij hebben goedgekeurd.

De meerderheid van de Tweede en Eerste Kamer meende in eerste lezing dat het besluit voor een correctief referendum op lokaal en provinciaal niveau kan worden overgelaten aan volksvertegenwoordigers op die bestuurlijke niveaus. Maar het is wel nodig dat wij daarvoor in de Grondwet de mogelijkheid bieden.

Op dit moment is er een verschil tussen gemeentes waar wel en niet een referendum mogelijk is. Dat zal in de toekomst waarschijnlijk zo blijven. Wat wel kan helpen is dat het IPO, het Interprovinciaal Overleg, en de VNG, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, de provincies en gemeenten gaan helpen bij het opstellen van de regels en die zo ook uniformeren. Dat zou kunnen helpen. Maar er zijn nu dus al gemeenten met een referendumverordening, maar ook gemeenten zonder. Dit is ook een onderwerp dat bij reguliere lokale verkiezingen een speerpunt kan zijn, waar partijen van die dingen om de gunst van de kiezer een onderwerp kunnen maken. Wat nieuw wordt, is dat als er een lokaal correctief referendum komt, het dan ook bindend is.

Ik wil er nog wel op wijzen dat er wel een signaal uitgaat van het feit dat het recht op een correctief referendum in de Grondwet komt. Het zal mensen in gemeentes waar het niet in de lokale verordening komt mogelijk motiveren om er actie voor te voeren. Dat betekent dat mensen zich met de democratie bemoeien en zich er dus om bekommeren. Het is dan aan burgers en lokale volksvertegenwoordigers en bestuurders om eruit te komen. Ik denk dat dat alleen maar goed zou kunnen zijn.

Dank ook voor de steun van mevrouw Chakor. De fracties van PvdA en GroenLinks hebben een belangrijke rol gespeeld in de wetgeving voor het correctief referendum. Het doet ons goed dat wij zo een deel van het verkiezingsprogramma weten te realiseren van PvdA-GroenLinks, zeg ik even met een knipoog.

Mevrouw Chakor vraagt in het bijzonder naar het probleem van nepnieuws. Ook enkele andere woordvoerders hebben dat gedaan, en terecht. Nepnieuws kan een bedreiging zijn voor onze democratie. We zijn ook verheugd om te constateren dat de minister serieus aandacht heeft voor dit probleem. Een referendum kan niet zonder een goede referenduncampagne, zoals een verkiezing niet zonder een verkiezingscampagne kan, waarin kiezers zichzelf goed kunnen informeren. Het probleem van nepnieuws is een probleem voor onze hele democratie en vraagt brede aandacht. Dat kunnen en mogen we niet beperken tot dit wetsvoorstel voor een correctief referendum. Het is ook niet met welke mogelijkheid dan ook in deze wet te regelen. Maar we kunnen en moeten het wel bediscussiëren in andere debatten. Zo is er bijvoorbeeld vanavond — dat is vrij toegankelijk, maar het is wel zo — een debat gepland over dit onderwerp met de minister van Binnenlandse Zaken. Want er is wel aandacht en beleid voor vanuit de regering, en terecht. Daarbij is ook al benadrukt dat de waarden en de grondrechten van de rechtsstaat, zoals de vrijheid van meningsuiting, voorop blijven staan. Dat zeg ik ook in de richting van de heer Van Meijeren. Maar het is dus niet exclusief een probleem voor het referendum. Dat laatste wil ik echt met klem benadrukken.

Veel dank ook voor de steun van de heer Deen van de PVV. Hij spreekt van "het broodnodige referendum dat een mid-

del kan zijn om de kloof tussen samenleving en politiek te verkleinen". De heer Deen noemde ook het hoofdlijnenakkoord, waarin afgesproken is dat de behandeling van het initiatiefgrondwetsvoorstel voor het correctief referendum in tweede lezing wordt voortgezet. Hier staan we dan. Ik realiseer me dat ik hierbij bijdraag aan het uitvoeren van het coalitieakkoord. Ik zal daar geen gewoonte van maken, zal ik daar nog even bij zeggen. We moeten wel een beetje rolvast blijven hier in deze Kamer. Maar dit, het versterken van de democratie, stijgt toch wel boven de partijen uit, dus daar maak ik graag een uitzondering voor.

Ik denk dat het ook goed is dat de heer Deen benadrukt dat het debat over de uitvoeringswet en zaken als de drempels goed en zorgvuldig moet worden gevoerd. Het is ook mooi om te horen dat hij er veel belang aan hecht dat voorstellen voor drempels en dergelijke moeten kunnen rekenen op brede steun in beide Kamers. Ik vind dat ook. Ik zal die discussie te zijner tijd heel graag met hem voeren.

De heer Van Meijeren brengt ons in herinnering dat zijn fractie aanvankelijk tegen dit voorstel voor een correctief referendum wilde stemmen, maar hier een referendum over organiseerde met haar leden. Die waren in meerderheid toch voor. Een referendum houden over deze referendumentwet, dat is natuurlijk prachtig. De heer Van Meijeren liet duidelijk weten waar hij het niet eens was met deze wet. Dat is zijn goed recht en ik begrijp dat. Het is niet het voorstel van Forum voor Democratie. Maar het is ook geen SP-wet. Daar begon ik mijn bijdrage mee. Deze wet is het resultaat van de uitvoerige discussie in de samenleving op allerlei plekken, maar vooral ook van de discussie in eerste lezing in de Tweede en Eerste Kamer. Dit wetsvoorstel is gebaseerd op de referendumvoorstellen van de staatscommissie-Remkes. Dat leek ons de beste manier om voldoende steun en draagvlak te krijgen voor deze wet in de samenleving en in de politiek. De heer Van Meijeren zegt dat hij dit voorstel met frisse tegenzin zal gaan steunen. Dat vind ik dan wel weer jammer. Ik had liever gehad dat hij het vol overtuiging zou steunen, maar toch dank ik hem hartelijk voor de steun van zijn fractie.

Voorzitter. Ik kom bijna tot een afronding. Wij zijn gekozen door de kiezers, die aan ons hun vertrouwen hebben gegeven. Om dat vertrouwen waar te maken, werken we hier hard en leggen we voortdurend verantwoording af. We doen allemaal ons best om, ieder vanuit onze eigen ideeën, beginselen en achtergrond, het algemeen belang te dienen. Soms doen wij het niet goed of niet goed genoeg, of kunnen we onze kiezers niet overtuigen. Dan is het geen teken van zwakte, maar een vorm van kracht dat wij ons ook laten corrigeren, en dat we dat durven te laten doen door de mensen die ons hebben gekozen en die wij vertegenwoordigen.

25 jaar hebben we gediscussieerd. 25 jaar hebben we kunnen nadenken over de juiste vorm. 25 jaar hebben we ook kunnen wennen aan het idee. Na al die jaren lijkt er eindelijk sprake van voldoende consensus in de Tweede en Eerste Kamer om een correctief referendum in te voeren. Het is jammer dat het 25 jaar geleden niet is gelukt en dat we zo lang hebben moeten wachten, maar misschien hadden we die 25 jaar ook wel nodig met elkaar. Laten we nu de democratie versterken. Laten we dit parlement versterken. Laten we onszelf versterken. Ik reken op uw steun!

Dank u wel.

De voorzitter:

Hartelijk dank aan de heer Van Nispen als initiatiefnemer. In deze termijn is het ook mogelijk het woord te geven aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Dat ga ik ook doen. Zij zal in haar rol als adviseur van de Kamer ook nog ingaan op vragen die zijn gesteld in de eerste termijn. Ik geef bij dezen het woord aan de minister.

Minister Uitermark:

Dank u wel, meneer de voorzitter. Ik begin met een compliment aan de initiatiefnemer, de heer Van Nispen, en aan zijn voorgangers. Hij gaf zelf aan op hun schouders te staan bij de verdediging van dit wetsvoorstel. Het verdient altijd lof als Kamerleden het initiatief nemen voor wetgeving, maar zeker als het gaat om een zo fundamenteel onderwerp als onze Grondwet. Het onderwerp waarover wij vandaag spreken, is in het verleden al vaak onderwerp van debat geweest. Dit initiatiefvoorstel voor een bindend correctief referendum past daarmee in een lange traditie van wetsvoorstellen die beogen het referendum in onze rechtsorde te verankeren. Ik mag wel zeggen dat de leden van de SP-fractie in de afgelopen jaren hierin een niet mis te verstane rol hebben gespeeld.

Nadat het initiatiefgrondwetsvoorstel tot opnemning van een bindend correctief referendum in de Grondwet van de heer Van Raak en later mevrouw Leijten op 5 juli 2022 in tweede lezing geen meerderheid haalde in deze Kamer, liet mevrouw Leijten het er niet bij zitten. Nog dezelfde dag maakte zij een initiatiefwetsvoorstel met dezelfde strekking in eerste lezing opnieuw aanhangig bij uw Kamer. En met succes, zo bleek in eerste lezing.

Vandaag zijn we hier bijeen voor de behandeling van de tweede lezing van dit initiatiefgrondwetsvoorstel. De procedure hiervoor is net iets anders dan die voor de eerste lezing. In de tweede lezing moet namelijk een voorstel tot wijziging van de Grondwet met tweederdemeerderheid door de Tweede en Eerste Kamer worden aanvaard. Of deze steun aanwezig is in uw Kamer, zal tijdens deze behandeling blijken.

De voorzitter zei het al: ik sta hier vandaag als adviseur voor de Kamer en om het standpunt van het kabinet over dit voorstel te geven. Ik zal mijn inbreng verdelen in de volgende blokjes. Eerst zal ik ingaan op het oordeel van het kabinet over de wijzigingen die zijn aangebracht tijdens de behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer tijdens de eerste lezing. Daarna zal ik een antwoord geven op de vragen die uw Kamer in de eerste termijn aan mij heeft gesteld. Ik ga eerst in op de vragen over de uitvoeringswetgeving, daarna op enkele vragen over participatie en dan op vragen in de categorie varia.

Als eerste het standpunt van dit kabinet. Tijdens de eerste lezing van dit grondwetsvoorstel hebben mijn twee ambtsvoorgangers namens het kabinet een neutraal standpunt ingenomen. Zij hebben daarnaast als adviseur van uw Kamer een aantal inhoudelijke punten ingebracht die het toenmalige kabinet graag geregeld zag. Tijdens de behandeling in eerste lezing is de Kamer het kabinet op een aantal van die punten inhoudelijk tegemoetgekomen. Zo

zijn dankzij een amendement wetten tot goedkeuring van verdragen nu integraal uitgezonderd van referendabiliteit. Over de hoogte van de uitkomstdrempel is bepaald dat die – dat vind ik belangrijk – "representatief en haalbaar" moet zijn. Ook is de reikwijdte van het voorstel beperkt tot het nationale niveau. Wel biedt dit voorstel aan decentrale overheden de mogelijkheid om zelf te beslissen of zij een correctief bindend referendum wensen of niet.

De Kamer heeft het advies van het vorige kabinet niet overgenomen over het vastleggen van de concrete hoogte van de verschillende drempels in de Grondwet. Het gevolg van het niet in de Grondwet opnemen van de verschillende drempels is dat na de eventuele inwerkingtreding van de grondwetswijziging eerst nog met een twee derde meerderheid een gewone wet zal moeten worden vastgesteld waarin de hoogte van de drempels is geregeld, voordat de grondwetswijziging materieel effect kan krijgen. De overgangsbepaling uit het voorstel geeft de wetgever vijf jaar de tijd om deze wetgeving in te voeren, met de mogelijkheid van een verlenging van nog eens vijf jaar. Mocht de gewone wetgever daar niet uit komen, dan zal de grondwettelijke bepaling over het referendum een lege huls blijven.

Als uw adviseur wil ik namens het kabinet nog een aantal aanvullende aandachtspunten meegeven, maar voordat ik daaraan toekom lijkt het mij goed om de positie die het kabinet inneemt te benoemen. Net als mijn twee ambtsvoorgangers kan ik melden dat ook dit kabinet zich neutraal opstelt en het oordeel over het voorstel aan uw Kamer laat. Als uw Kamer van oordeel is dat het correctief bindend referendum met dit voorstel geïntroduceerd kan worden, dan zal het kabinet dat niet in de weg staan. Zo staat het ook in het regeerprogramma: de behandeling van het wetsvoorstel zal worden voortgezet.

Dan de aandachtspunten die ik graag aan uw Kamer wil meegeven. Allereerst wil ik benadrukken dat het grondwetsvoorstel en de daarop te baseren uitvoeringswetgeving, waarmee ik aan de slag zal gaan, financiële consequenties heeft. NSC heeft mij daar in zijn bijdrage in eerste termijn ook naar gevraagd. Het is op dit moment onduidelijk hoe hoog die kosten zullen zijn. De kosten zullen sterk afhangen van de keuzes die in de uitvoeringswetgeving nog gemaakt zullen worden, bijvoorbeeld over de eventuele mogelijkheden voor subsidiëring van meningsvormende campagnes. Een significant deel van de kosten wordt daarnaast gemaakt door gemeenten. Omdat zij belast zijn met de uitvoering, maken zij kosten voor de organisatie van het referendum. Om een beter inzicht te krijgen in de kosten die gemeenten maken voor verkiezingen, laat ik op dit moment onderzoek uitvoeren naar de kosten die gemeenten hebben gemaakt voor de organisatie van de Tweede Kamerverkiezing in 2023 en de verkiezing van de leden van het Europees Parlement in 2024. De resultaten van dit onderzoek zullen ook inzicht geven in de mogelijke toename van de kosten van de organisatie van een referendum. Ook wijs ik erop dat op voorhand niet te voorspellen is hoeveel referenda er zullen plaatsvinden, dus ook niet welk bedrag hiervoor gereserveerd moet worden.

Ik constateer dat de initiatiefnemer vooralsnog geen voorstellen heeft gedaan voor de budgettaire dekking. Ik zie als minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties hiervoor op mijn eigen begroting geen dekking. In het regeerprogramma is voorzien in een beperkte bijdrage van

2 miljoen per 2025 voor het grotendeels dekken van de structurele kosten van een referendum. Ik nodig de initiatiefnemer en de Kamer daarom alsnog nadrukkelijk uit om met een dekkingsvoorstel te komen. Ik wil u er ook op wijzen dat de uitvoeringswetgeving pas in werking zal treden als er is voorzien in adequate financiële dekking voor het voorstel.

In dit verband wil ik ook benadrukken dat het combineren van een referendum met een verkiezing uit kostenoverweging of vanwege de hoogte van de uitkomstdrempel weliswaar aantrekkelijk lijkt, maar dat hier ook grenzen aan zitten. Het ligt niet in de rede dat alle referenda gelijktijdig zullen plaatsvinden met verkiezingen. Daarvoor zijn ook enkele argumenten aan te dragen. Ten eerste lopen verkiezingen doorgaans niet gelijk op met de referenda in de tijd en qua planning. Ten tweede speelt een rol dat de organisatie van meervoudige verkiezingen, dus gecombineerde verkiezingen en referenda, een zware opgave is voor gemeenten. Het opsparen van meerdere referenda om die te kunnen combineren met een reguliere verkiezing kan leiden tot problemen bij de gemeenten. Ten derde is het ook denkbaar dat het opsparen van referenda over meerdere onderwerpen ertoe kan leiden dat bepaalde onderwerpen in het maatschappelijk debat ondersneeuwen door andere, misschien meer actuele kwesties. Dat zou een nadelig effect kunnen hebben op de kwaliteit van het maatschappelijk debat. Natuurlijk zijn er ook andere goede redenen om bepaalde wetgeving waarover men een referendum wenst niet enkele jaren op te houden totdat er weer een verkiezing is.

Ik zal nu ingaan op de in de eerste termijn gestelde vragen als het gaat over de uitvoeringswetgeving. De heer Sneller, mevrouw Chakor, mevrouw Helder van de BBB en de heer Erkens van de VVD hebben vragen gesteld over de planning. Om deze vragen te beantwoorden ga ik eerst in op hoe ik de verdere behandeling van de uitvoeringswetgeving voor mij zie. In veel gevallen wordt pas gestart met de uitvoeringswetgeving als de tweede lezing van een grondwetsvoorstel bijna of geheel is afgerond. De initiatiefneemsters in eerste lezing waren aanvankelijk van plan zelf het initiatief te nemen voor de uitvoeringswetgeving, maar de heer Van Nispen — hij gaf het net ook al aan — kiest een andere route en heeft mij begin oktober verzocht om de uitvoeringswetgeving ter hand te nemen. Ik heb aangegeven daartoe bereid te zijn, maar dat betekent wel dat pas op dat moment de verantwoordelijkheid voor de uitvoeringswetgeving bij mijn departement is komen te liggen en het proces dus ook pas recent is opgestart.

Ik ben sindsdien wel voortvarend aan het werk met de uitvoeringswetgeving. Mijn streven is om voor het zomerreces van 2026 een voorstel voor de uitvoeringswetgeving bij uw Kamer in te dienen. Dat klinkt misschien ver weg, maar het 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 koepels, de Autoriteit Persoonsgegevens en de gemeente Den Haag. Ik kan dus ook bevestigend antwoorden op de vraag van mevrouw Chakor van GroenLinks-PvdA dat ik over de uitvoeringswetgeving in gesprek zal gaan met vertegenwoordigers van medeoverheden. Sterker nog, de eerste gesprekken hebben hierover al plaatsgevonden op ambtelijk niveau. Dat de uitvoeringswetgeving er nu nog

niet is, staat niet in de weg aan de behandeling van het voorliggende grondwetsvoorstel. Het gaat om twee afzonderlijke voorstellen die op hun eigen merites kunnen worden beoordeeld. Van belang is ook dat het Reglement van Orde van uw Kamer bepaalt dat de Kamer een tweede lezing met bekwame spoed behandelt.

Mevrouw Inge van Dijk (CDA):

Ik ben een beetje in de war, ook naar aanleiding van het debat dat we gisteren hebben gehad over wetten naar de Kamer brengen zonder financiële dekking. Toen konden bepaalde wetten niet naar de Kamer waar de Kamer wel om vroeg; de Kamer vroeg om vaart te maken. Dan is een van de argumenten vaak: we hebben toch geen geld, dus dan kunnen we ook geen wet naar de Kamer brengen. Maar nu hoor ik dat we het wel gaan doen. Los van de vraag of ik het er wel of niet mee eens ben; mij gaat het even om het proces, om wat er gisteren gezegd werd en wat ik hier nu hoor.

Minister Uitermark:

Wat hier anders aan is, nog los van de vraag of ik het met uw stelling eens ben, is dat het hier om twee wetsvoorstellen gaat: vandaag behandelen we het wetsvoorstel dat ziet op de grondwetswijziging om het correctief bindend referendum mogelijk te maken; de uitvoeringswet behandelen we op een ander moment. Wat ik hier neerleg, is dat het pas materieel effect krijgt op het moment dat ook die uitvoeringswet straks in werking treedt. Ergens in het proces daarnaartoe, voordat dat wordt aangeboden, moet de financiële dekking duidelijk zijn.

Mevrouw Inge van Dijk (CDA):

Dan ga ik er gewoon van uit dat er met de behandeling van de uitvoeringswet ook een financieel dekkingsvoorstel ligt. Dan kunnen we daarover praten.

Minister Uitermark:

Ik benadruk nogmaals dat het belangrijk is dat uw Kamer zelf ook nadenkt over de gevolgen hiervan, ook de financiële gevolgen. Die hangen ook samen met de keuzes die gemaakt worden, bijvoorbeeld als het gaat om drempels bij de uitvoeringswetgeving.

De voorzitter:

De minister vervolgt haar betoog.

Minister Uitermark:

Ik was volgens mij gebleven bij het feit dat ik wil benadrukken dat het belangrijk is om de tweede lezing ook met bekwame spoed te behandelen, zoals ook het Reglement van Orde van uw Kamer voorschrijft.

Namens NSC en de VVD is gevraagd of ik bereid ben een brief te sturen met de hoofdlijnen van de uitvoeringswetgeving, want zoals ik net aangaf, heb ik meer tijd nodig om het uitvoeringswetsvoorstel aan sich voor te bereiden. Dat brengt ons naar de zomer van volgend jaar. Maar ik kan toezeggen dat ik eerst een hoofdlijnenbrief zal schrijven. Ik streef ernaar om die voor de zomer gereed te hebben. Als de Tweede Kamer het inhoudelijk eens is met het wetsvoor-

stel dat vandaag wordt behandeld, dan kan de brief door de Eerste Kamer worden betrokken bij de plenaire behandeling daar. Dus ik zal mijn best doen om die contourenbrief voor deze zomer gereed te hebben. Ik streef daar ook naar.

Mevrouw Chakor heeft ook enkele vragen gesteld over de inhoudelijke invulling van de uitvoeringswetgeving. Haar vragen zagen op zowel de uitkomstdrempel als de drempels in de voorfase van het referendum. Dat kwam net ook al even ter sprake. Ik wil benadrukken dat we vandaag debatteren over het grondwetswetvoorstel als zodanig en nog niet over de uitvoeringswetgeving. Op enkele vragen van mevrouw Chakor, zoals de vraag of handtekeningen digitaal of fysiek moeten worden verzameld, ga ik daarom op dit moment nog niet in. Dat gezegd hebbende zal ik alvast wel enkele gedachten over de drempels meegeven, uiteraard onder het voorbehoud dat er nog geen inhoudelijke keuzes zijn gemaakt, want dat vergt nog aparte bespreking en besluitvorming, ook in het kabinet. Als het gaat om de hoogte van de uitkomstdrempels, dan kunnen we kijken naar de concrete adviezen van de staatscommissie parlementair stelsel, maar ook naar de adviezen van de Afdeling advisering van de Raad van State en de positionpapers die in eerste lezing door drie wetenschappers zijn ingebracht. Die adviezen zijn niet geheel eenduidig. Zo gaat de staatscommissie uit van een derde van het electoraat — dat werd net ook al genoemd — maar de Afdeling advisering gaat uit van een meerderheid van de bij de laatste verkiezingen opgekomen kiezers. De wetenschappers daarentegen hanteren weer andere percentages.

Ik noemde het net ook al: tijdens de eerste lezing is een clausulering aangebracht in de ruimte die de gewone wetgever heeft ten aanzien van de hoogte van de uitkomstdrempel, die we dus nog moeten bepalen. Het moet gaan om een representatief en haalbaar deel van hen die gerechtigd waren aan het referendum deel te nemen. Dat is belangrijk. Welk percentage het precies zal worden, is onderdeel van de uitvoeringswet waar ik aan ga werken. Ik doe daar onderzoek naar en beraad mij daar nog op. In de richting van de heer Dijk van de SP en mevrouw Chakor van GroenLinks-PvdA kan ik dus zeggen dat ik de adviezen van de staatscommissie zal betrekken in mijn overwegingen. Het is echter nog geen uitgemaakte zaak dat ik ze per definitie overneem in de uitvoeringswetgeving.

Over de drempels in de voorfase kan ik het volgende zeggen. Ook op dit onderdeel zitten er behoorlijke verschillen tussen de adviezen van de staatscommissie en die van 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 beide voorfasen afhankelijk zou moeten zijn van de wijze waarop in deze voorfasen referendumverzoeken kunnen worden ingediend. Een voorbeeld: als kiezers worden verplicht om in persoon een referendumverzoek in te dienen, 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 bijvoorbeeld het indienen van een verzoek elektronisch kan. Dat is ook veel laagdrempeliger. Ik zoek dus naar een juiste verhouding tussen de hoogte van de drempel en de wijze waarop een verzoek tot steun kan worden ingediend.

De heer Erkens van de VVD stelde tot slot enkele technische vragen aan de initiatiefnemer over de uitvoeringswetgeving. Hij vroeg onder meer of de Kamer twee wetsvoorstellen voor de uitvoering mag verwachten: eentje over de drempels in de voorfase en de uitkomstdrempel, dat met een tweederdemeerderheid moet worden aangenomen, en eentje over de rest van de uitwerking, waarvoor een gewone meerderheid voldoende is. Gelet op de wetstechnische aard van de vragen en mijn rol bij de uitvoeringswetgeving, licht ik graag toe wat hierin de smaken zijn en welke voor- en nadelen hieraan kleven.

De eerste optie is dat alle uitvoeringswetgeving in één wetsvoorstel wordt gestopt. Dit wetsvoorstel moet dan met een tweederdemeerderheid worden aangenomen. Voor de behandeling van het voorstel, en wetstechnisch gezien, heeft deze optie voordelen. Maar het betekent ook dat er een tweederde-eis gaat gelden voor onderdelen van de uitvoeringswetgeving die op grond van het Grondwetsvoorstel eigenlijk geen tweederdemeerderheid zouden behoeven. Dat betekent overigens niet dat wijzigingsvoorstellen later altijd met een tweederdemeerderheid moeten worden aangenomen. In dat geval kan onderscheid worden gemaakt tussen wijzigingen van een tweederdeonderdeel en die van een gewoon onderdeel.

De tweede optie is dat de uitvoeringswetgeving in twee wetsvoorstellen wordt geknipt: het deel dat een tweederdemeerderheid behoeft en het gewone deel. De moeilijkheid van deze optie is dat veel onderdelen uit de uitvoeringswetgeving met elkaar samenhangen. Het is dan ook lastig om te bepalen waar je de splitsing maakt tussen het tweederdedeel en het gewone deel. Zo moet de hoogte van het aantal benodigde verzoeken om een referendum te houden in het tweederdedeel in de wet staan, maar strikt genomen hoeft de wijze waarop die verzoeken worden gedaan er niet in. De wijze waarop die verzoeken worden gedaan is juist heel relevant voor hoe hoog de drempel in de praktijk wordt ervaren. Het kan er dan bijvoorbeeld om gaan of je fysiek naar het gemeentehuis moet of dat je een verzoek digitaal vanuit huis kunt indienen. Bovendien heeft het weinig zin als uiteindelijk alleen het gewone wetsvoorstel zou worden aangenomen, want dan is er nog steeds geen volledige uitvoeringswetgeving aangezien de drempels uit het tweederdedeel dan ontbreken.

Het klinkt misschien wat ingewikkeld, maar dat is het ook. Beide opties kennen voor- en nadelen. Ik zal hierover nader een keuze maken. Die maak ik nu nog niet; dit doe ik zodra ik meer duidelijkheid heb over de hoofdlijnen van de uitvoeringswetgeving, want pas dan kunnen we immers goed kijken op welke wijze de verschillende onderwerpen met elkaar samenhangen.

Dan kom ik nu bij het blokje participatie. Daarover zijn door meerdere Kamerleden vragen gesteld. Mevrouw Helder van de BBB wees er in haar bijdrage op dat het van belang is om voorafgaand aan besluitvorming al brede maatschappelijke betrokkenheid rond een vraagstuk te realiseren. Zij vroeg mij naar mijn visie op de manieren om burgers er al in een vroege fase van het wetgevingsproces bij te betrekken. Hoewel het wat mij betreft strikt genomen niet een-op-een verbonden is met waar wij vandaag over besluiten, wil ik wel zeggen dat ik onderschrijf wat mevrouw Helder belangrijk noemt. Ik onderschrijf dat zelfs volledig. Het is een gezamenlijke verantwoordelijkheid voor alle departe-

menten om te zorgen dat we burgers op de juiste manier en vroeg betrekken bij belangrijke besluitvorming. Dat doen we op dit moment ook, omdat we bijvoorbeeld het uitgangspunt hebben dat we burgers in de vorm van internetconsultatie vooraf willen laten meedenken over wetten. Iedere burger kan een conceptwetsvoorstel online bekijken en daarop reageren.

Recent is een strategische verkenning met een essaybundel gepubliceerd over het versterken van de participatie op nationaal niveau. Daarin verken ik manieren om de participatie rijksbreed beter te verankeren. Verder zet dit kabinet in op het versterken van de kracht van de samenleving en willen we initiatieven van burgers waar mogelijk versterken. Via dit soort routes zoekt het kabinet de verbinding met burgers, ook met degenen die zijn afgehaakt. Daar maak ik mij ook zorgen over.

Mevrouw Helder vroeg daar ook naar. In antwoord daarop wil ik aangeven dat er veel redenen zijn waarom groepen mensen niet meer meedoen in de politiek. Een belangrijk aandachtspunt is dat deze burgers vaak minder het gevoel hebben dat de politiek er is voor mensen zoals zij. Ze hebben het gevoel dat ze toch geen invloed kunnen uitoefenen. Dat vind ik echt zorgelijk. De democratie is van ons allemaal en raakt ons allemaal.

De heer Sneller vroeg mij naar de stand van zaken van de uitvoering van de motie van de leden Van Dijk, Mulder en Strolenberg uit mei 2022 over de evaluatie van bestaande vormen van participatie en nieuwe voorstellen voor participatie. Vragen over deze motie zijn al beantwoord in Kamerbrieven van mijn ambtsvoorgangers, onder meer in de Kamerbrief over de aanpak en voortgang van burgerparticipatie en burgerfora van 17 maart 2023. Bij die Kamerbrief is destijds ook een verkennend onderzoek gedaan, waarin geschetst wordt wat er op het gebied van burgerparticipatie op nationaal niveau juridisch kan en moet, en wat er al aan participatie plaatsvindt. Zoals gezegd, werk ik op dit moment opties uit voor het versterken van betekenisvolle participatie op nationaal niveau. Het erbij betrekken van mensen moet veel meer en veel vaker in Den Haag gebeuren op vroege momenten, eigenlijk al vanaf de allereerste momenten waarop we nadenken over het oplossen van problemen en over hoe wet- en regelgeving daarin een rol heeft.

Daarnaast werk ik aan het doorontwikkelen van gecombineerde vormen van burgerbetrokkenheid. Voorbeelden daarvan zijn het burgerberaad en onlineparticipatie. Even goed werk ik natuurlijk aan het versterken van onze representatieve democratie en haar instituties, zoals de politieke partijen en de volksvertegenwoordiging.

Mevrouw Helder vroeg ook om een reflectie op de term "diplomademocratie". Ze koppelde dit aan de vraag of de uitkomst van het referendum wel representatief is als vooral hoogopgeleiden de weg naar het referendum weten te vinden. De term "diplomademocratie" verwijst naar de tweedeling tussen lager en hoger opgeleiden. De essentie hiervan is dat de politiek wordt gedomineerd door burgers met de hoogste diploma's. Deze groep heeft gedeeltelijk andere voorkeuren, belangen, en een andere invloed dan praktisch opgeleiden. Ik zie het referendum juist als een instrument dat iets kan doen aan dit beeld van de diplomatiëdemocratie. Zoals de heer Dijk aangaf in zijn bijdrage

blijkt uit het onderzoek van het Sociaal en Cultureel Planbureau dat in 2019 84% van de lager opgeleiden een referendum steunde. De steun voor het referendum onder hoger opgeleiden bedroeg toen "slechts" 60%. Er is dus met name onder niet-academisch geschoolden een aanzienlijke steun voor het referendum.

Naar aanleiding van de raadgevende referenda — dat zijn niet de referenda waar we het vandaag over hebben — in 2016 over de associatieovereenkomst met Oekraïne en in 2018 over de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten zijn kiezersonderzoeken uitgevoerd. Daarbij is er onder andere gekeken naar de verschillen tussen respondenten met verschillende opleidingen ten aanzien van opkomst en stemkeuze. Over de relatie tussen de opkomst en het niveau van de opleiding komt een wisselend beeld naar voren. Naarmate men hoger opgeleid was, was de kans dat men gestemd had groter, vooral bij het referendum dat ging over de inlichtingen- en veiligheidsdiensten, maar de onderzoekers constateren dat daar verschillende factoren aan ten grondslag kunnen liggen, zoals het onderwerp waar het over gaat of het feit dat het referendum werd gecombineerd met gemeenteraadsverkiezingen.

Wat betreft de stemkeuze zelf was er volgens de onderzoekers in 2018, dus bij de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten, geen statistisch significante trend te ontdekken tussen opleidingsniveau en stemkeuze. Maar bij het referendum in 2016 waren daarentegen de hoger opgeleiden duidelijk meer voorstander van het associatieverdrag met Oekraïne dan lager opgeleiden. Kortom, het recente verleden laat zien dat hoger opgeleiden niet per definitie vaker hun zin krijgen bij een referendum dan lager opgeleiden. Het zijn ook niet enkel de hoger opgeleiden die hun weg naar het referendum weten te vinden.

Mevrouw Wijen-Nass (BBB):

Dank aan de minister voor haar uitgebreide antwoord. De vraag van mijn collega zag erop dat er bij de referenda die er zijn geweest, vaak maar een opkomst van ongeveer 30% was. Dat is een heel laag percentage. We zien dat die kloof tussen politiek en samenleving steeds groter is geworden. Ook bij de praktisch opgeleiden zien we dat dat heel erg speelt. Ik ben heel benieuwd naar hoe de minister dat ziet. Hoe denkt de minister dat met die uitvoeringswet, waar we later nog over gaan debatteren, verder vorm te kunnen gaan geven? Hoe gaat ze ervoor zorgen dat het referendum ook echt zin gaat hebben, in die zin dat we een representatieve uitslag krijgen?

Minister Uitermark:

Volgens is dat de kern van waar het straks in de uitvoeringswetgeving over moet gaan. De drempels die er op meerdere momenten zijn, vind ik een heel belangrijk onderdeel straks van het referendum. In die zin zijn ze natuurlijk onvergelijkbaar, omdat het raadgevend referendum aan de voorkant en het correctief referendum aan de achterkant zit, dus als de Tweede Kamer en de Eerste Kamer er al een oordeel over hebben gevormd. Het is dan correctief, dus de volksraadpleging kan de bestuurder corrigeren. Dat is echt een andere variant. Maar ik vind het zowel aan de voorkant als aan de achterkant ontzettend goed als het volk zich kan uitspreken en als alle mensen zich dus kunnen uitspreken. Uit de cijfers blijkt dat het verleden echt een wisselend beeld laat zien. Het is dus niet zo dat bepaalde groepen beter de

weg naar het referendum weten te vinden dan andere groepen. Dat wisselt per referendum, niet alleen gelet op het onderwerp maar ook gelet op hoe het wordt georganiseerd, dus of het bijvoorbeeld tegelijkertijd met andere verkiezingen wordt georganiseerd. Ik denk dat dit allemaal vraagstukken zijn die we mee kunnen nemen bij het verder invullen van die uitvoeringswetgeving.

Mevrouw Wijen-Nass (BBB):

Het is goed om te horen dat de minister hier aandacht voor heeft, maar ik ben wel benieuwd of de minister het ook met mij eens is dat 30% best wel een laag opkomstpercentage is en dat we dat referendum juist ook willen gebruiken om de kloof tussen politiek en samenleving weer te verkleinen. Het is een van de instrumenten die we eventueel kunnen gaan inzetten. Het zou wel mooi zijn als het opkomstpercentage wel echt hoger gaat zijn dan 30%.

Minister Uitermark:

Ik ben het absoluut met u eens dat dat mooi is. Als we het hebben over de wenselijkheid dat mensen zich uitspreken, geldt: hoe hoger de opkomst, hoe beter. Dat geldt eigenlijk voor elke keer dat we een burger vragen om zich ergens over uit te spreken. Maar het is een keuze waar je de drempel legt. Zoals ik net aangaf, zijn er adviezen waarin staat: een derde. Er zijn ook adviezen waarin staat: de helft. De wetenschappers denken er nog weer anders over. Ik denk dat het nu veel te vroeg is om richtinggevende uitspraken te doen over het bepalen van die drempel. Maar ik ben het er helemaal mee eens dat de wens is dat de feitelijke opkomst zo hoog mogelijk is.

De voorzitter:

De minister vervolgt haar betoog.

Minister Uitermark:

Dan kom ik bij het laatste blokje, varia.

Mevrouw Van Dijk van het CDA vroeg mij of het kabinet de toezegging na zal komen om nog voor het WGO Sport te komen met een reactie op het rapport over regeldruk bij vrijwilligersorganisaties. Ik begrijp dat die reactie op 28 november is verstuurd door de staatssecretaris Langdurige en Maatschappelijke Zorg en de staatssecretaris Rechtsbescherming. Daarom verwijs ik mevrouw Van Dijk voor dit onderwerp graag naar deze brief. Die kent zij ongetwijfeld al, maar voor de Handelingen zeg ik het toch even.

Mevrouw Chakor gaf aan zich zorgen te maken over de mogelijkheid van desinformatie en buitenlandse onlinebeïnvloeding bij referenda. Zij vroeg mij om op deze zorgen in te gaan en aan te geven hoe we desinformatie bij referenda zo veel mogelijk tegen kunnen gaan. De heer Van Nispen heeft daar net ook het nodige over gezegd. Daar sluit ik me bij aan. Nepnieuws en desinformatie zijn op meerdere momenten een belangrijk punt van zorg. Dat geldt bij verkiezingen en dat zal ook gelden bij referenda. Het is belangrijk dat referenda eerlijk kunnen verlopen, vrij van heimelijke beïnvloedingspogingen en vrij van desinformatie. Het kabinet neemt daartoe maatregelen tijdens verkiezingen. Het is ook verstandig om na te gaan of er voor het referendum extra maatregelen nodig zijn, want het verleden heeft aangetoond dat referenda extra kwetsbaar

zijn voor desinformatie. Het lijkt mij logisch om straks bij dit onderwerp stil te staan bij de behandeling van de uitvoeringswetgeving.

De heer Sneller sprak in dit kader over waarborgen tegen microtargeting, buitenlandse beïnvloeding en andere vormen van desinformatie. Hij vroeg of we hier voldoende weerbaar tegen zijn en wat we daaraan gaan doen. Laat ik, aanvullend op wat ik al gezegd heb, nog toevoegen dat per oktober 2025 de Europese verordening inzake transparantie en gerichte politieke reclames in werking treedt. Daarmee worden transparantie-eisen gesteld aan politieke reclames en ontstaat de verplichting om inzicht te geven in de manier waarop er gebruik is gemaakt van targeting. De verordening ziet ook op referenda. Het kabinet werkt op dit moment aan een bijbehorende uitvoeringswet op dit specifieke punt.

Meneer de voorzitter, hiermee ben ik aan het einde gekomen van mijn termijn.

De voorzitter:

Hartelijk dank. Daarmee zijn we ook aan het einde gekomen van de hele eerste termijn. Ik stel wel voor dat we gelijk doorgaan met de tweede termijn. Ik kijk als eerste naar de heer Dijk. Hij ziet af van zijn tweede termijn. Mevrouw Van Dijk ziet ook af van haar tweede termijn. Meneer Erkens? Nee. Mevrouw Wijen-Nass? U heeft ook geen behoefte aan een tweede termijn. De heer Van Waveren ook niet. Mevrouw Chakor? Nee. De heer Sneller gaat toch nog wat zeggen.

De heer Sneller (D66):

Het lijkt me in ieder geval passend om de beide personen die hebben geantwoord even te bedanken voor de uitgebreide beantwoording, mede namens de collega's.

De voorzitter:

Daar sluit iedereen zich van harte bij aan. Kan ik er daarmee van uitgaan dat ook de heren Deen en Van Meijeren geen tweede termijn willen? Nee. Dan is het ook niet nodig dat de initiatiefnemer en de minister een tweede termijn houden. Ik dank hen hartelijk.

De algemene beraadslaging wordt gesloten.

De voorzitter:

We kunnen dinsdag ook al stemmen over de wet, want er zijn geen amendementen ingediend waar we ons nog op moeten beraden. Dan zien we uit naar de stemming op de 21ste, dinsdag aanstaande. We gaan nu schorsen. Na de schorsing is er ook direct een beëdiging van een nieuwe collega van Forum voor Democratie, maar gelet op het tijdstip waarop mensen en ook de familie in huis zijn, ga ik nu schorsen tot 14.05 uur. Daarna heropenen we de vergadering.

De vergadering wordt van 13.00 uur tot 14.05 uur geschorst.