

Vergaderjaar 2024–2025

**36 468**

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

**E**

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

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 9 september 2025

Met belangstelling heb ik kennisgenomen van het tweede 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 opnemng 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.

#### **Uitvoeringswet**

De leden van de BBB-fractie vragen of het kabinet bereid is in het voorstel voor de uitvoeringswet een evaluatiebepaling op te nemen en of het kabinet bereid is vooraf toe te zeggen dat voor de optie wordt gekozen waarin alle uitvoeringsbepalingen in één wetsvoorstel worden geregeld, dat dan met een tweederdemeerderheid moet worden aangenomen.

Zowel de optie om alle uitvoeringswetgeving in één wetsvoorstel op te nemen, als de optie om de uitvoeringswetgeving in twee wetsvoorstellen op te nemen, kennen voor- en nadelen. Korthedshalve verwijs ik in dit verband naar de antwoorden van mijn ambtsvoorganger op de in het eerste verslag gestelde vragen.<sup>1</sup> Zodra ik meer duidelijkheid heb over de hoofdlijnen van de uitvoeringswetgeving, zal het kabinet een keuze maken voor een van beide opties. Pas dan kan immers goed bekeken worden op welke wijze de verschillende onderwerpen met elkaar samenhangen.

Ook zonder een evaluatiebepaling ben ik voornemens om elk nationaal gehouden correctief referendum te evalueren. Dat is bij verkiezingen ook gebruikelijk, zonder dat de Kieswet daartoe verplicht. Bij zo'n evaluatie

<sup>1</sup> Kamerstukken I 2024/25, 36 468, C.

kunnen tevens de procedures voorafgaand aan de stemming worden betrokken. Een dergelijke evaluatie veronderstelt echter dat er een referendum heeft plaatsgevonden en uiteraard zal niet elke poging een correctief referendum af te dwingen slagen. Daarom ben ik graag bereid een evaluatiebepaling op te nemen in de uitvoeringswetgeving als de wens daartoe in uw Kamer breder leeft. Al teken ik daarbij aan dat de reikwijdte van een dergelijke evaluatie vermoedelijk beperkt zal blijven tot die onderdelen van de wet die zich onafhankelijk van een referendum laten evalueren.

De leden van de BBB-fractie vragen of het kabinet bereid is een ontwerp-wetgeving op te stellen en deze aan de Tweede Kamer aan te bieden zonder dat de Eerste Kamer de grondwetsherziening heeft behandeld. Zij wijzen erop dat op deze wijze door de Eerste Kamer politiek inzicht in de inhoud van de uitvoeringswet kan worden verkregen, op basis waarvan de principiële discussie over de grondwetsherziening kan plaatsvinden. De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie vragen of het kabinet bereid is om procedureafspraken te maken met beide Kamers over tijdspad en intentieverklaring over synchroniciteit.

Zoals mijn ambtsvoorganger in de antwoorden op de in het eerste verslag gestelde vragen heeft opgemerkt, wordt voortvarend werk gemaakt van de uitvoeringswetgeving. Ik ben bereid om hiermee ook tijdens de demissionaire periode door te gaan. Of het huidige kabinet erin zal slagen een voorstel voor de uitvoeringswetgeving bij de Tweede Kamer in te dienen, hangt mede af van de snelheid waarmee de komende kabinetsformatie zal worden afgerond. Het is aan uw Kamer om te bepalen welke gevolgen zij hieraan wil verbinden voor de verdere behandeling van het onderhavige grondwetsvoorstel. Het enkele feit dat er nog geen voorstel voor de uitvoeringswetgeving ligt, hoeft echter – zoals ook mijn ambtsvoorganger heeft betoogd – niet in de weg te staan aan een spoedige behandeling van het voorliggende grondwetsvoorstel. Het gaat bij het grondwetsvoorstel en de uitvoeringswetgeving om twee afzonderlijke voorstellen, die op hun eigen merites kunnen en moeten worden beoordeeld.

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie merken op dat op verschillende punten in de beantwoording wordt gesuggereerd dat de tweede lezing van de grondwetswijziging in de Eerste Kamer afgerond moet zijn, voordat de Tweede Kamer aan de behandeling van de uitvoeringswet kan beginnen. Volgens de informatie van deze leden is dit niet het geval. Zij vragen of het kabinet een helder overzicht kan schetsen van de stappen die volgtijdelijk noodzakelijk zijn voor de behandeling van de uitvoeringswet in relatie tot de grondwetswijziging, voorzien van een toelichting waar deze noodzakelijke stappen geregeld zijn. Zij vragen of het mogelijk is dat de Tweede Kamer eerst de uitvoeringswet behandelt en erover stemt, en dat de Eerste Kamer pas daarna de behandeling van de tweede lezing van de grondwetswijziging vervolgt.

De Grondwet staat er niet aan in de weg dat de Tweede Kamer begint aan de behandeling van de uitvoeringswetgeving voordat de tweede lezing van de grondwetswijziging in de Eerste Kamer is afgerond. In de praktijk van de afgelopen decennia wordt een voorstel voor een uitvoeringswet die noodzakelijk is om de grondwetswijziging materieel van kracht te laten worden<sup>2</sup> echter doorgaans pas ingediend bij de Tweede Kamer nadat de Eerste Kamer de tweede lezing van de grondwetswijziging heeft aange-

---

<sup>2</sup> In dergelijke gevallen is steeds – net als in het onderhavige grondwetsvoorstel – een additioneel artikel opgenomen dat ertoe strekt dat de oude tekst van de Grondwet gedurende een bepaalde tijd (waarin de uitvoeringswetgeving tot stand kan worden gebracht) van kracht blijft.

nomen. Er zijn echter ook gevallen waarbij een voorstel voor een uitvoeringswet al op een eerder moment tijdens de tweede lezing van een grondwetswijziging is ingediend.<sup>3</sup> Een reden daarvoor kan zijn dat het van belang wordt geacht dat de wijziging van de Grondwet voor een bepaalde tijd materieel van kracht wordt. In deze gevallen stemde de Eerste Kamer overigens nog wel over de tweede lezing van het grondwetsvoorstel voordat de Tweede Kamer de behandeling van het voorstel voor de uitvoeringswet afrondde.<sup>4</sup> Het is aan de Tweede Kamer om te bepalen of zij bereid zou zijn over een voorstel voor de uitvoeringswet te stemmen voordat de behandeling van de tweede lezing van de grondwetswijziging geheel is afgerond, en dus duidelijk is dat de Grondwet ook daadwerkelijk wordt gewijzigd. Voorbeelden hiervan zijn mij niet bekend.

Los van de indiening van een voorstel voor een uitvoeringswet gebeurt het met enige regelmaat dat de Kamers tijdens de behandeling van een grondwetsvoorstel worden geïnformeerd over de hoofdlijnen van de voorgenomen uitvoeringswetgeving.<sup>5</sup> Zoals mijn ambtsvoorganger heeft toegezegd, zal dat ook in het onderhavige geval gebeuren.

De leden van de D66-fractie vragen of het kabinet kan aangeven waarom het vindt dat de keuze voor een wijziging van de Grondwet om het correctief referendum mogelijk te maken genomen kan worden zonder dat uitgekristalliseerd is aan welke voorwaarden zo'n correctief referendum moet voldoen, en waarom het kabinet een «lege» grondwetsbepaling geen bezwaar acht. De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie vragen welke eventuele bezwaren het kabinet ziet tegen het pauzeren van de procedure van behandeling van deze grondwetswijziging, totdat de uitvoeringswet in behandeling is genomen in de Tweede Kamer dan wel in behandeling wordt genomen door de Eerste Kamer.

Het gaat bij het grondwetsvoorstel en de uitvoeringswetgeving om twee afzonderlijke voorstellen. In de eerste lezing heeft de grondwetgever er willens en wetens voor gekozen bepaalde elementen van de regeling met betrekking tot het referendum op te nemen in het grondwetsvoorstel en de overige elementen over te laten aan de gewone wetgever. Zoals te doen gebruikelijk bij grondwetswijzigingen die nog uitvoeringswetgeving vergen, is in het grondwetsvoorstel voorzien in een overgangsrechtelijke bepaling (additioneel artikel XXXI) die de wetgever nog geruime tijd geeft om nadat de grondwetswijziging ook in tweede lezing is afgerond de noodzakelijke uitvoeringswetgeving tot stand te brengen. Het ligt dan mijns inziens in de rede het grondwetsvoorstel en de uitvoeringswet-

---

<sup>3</sup> Zo werd het voorstel voor een uitvoeringswet met betrekking tot de gekozen burgemeester (*Kamerstukken 29 864/29 865*) ingediend op de dag waarop de Tweede Kamer de tweede lezing van de betrokken grondwetswijziging (*Kamerstukken 28 509*) aannam. Het voorstel voor een uitvoeringswet met betrekking tot het kiescollege niet-ingezetenen Eerste Kamer (*Kamerstukken 36 071*) werd ingediend op het moment dat de tweede lezing van de betrokken grondwetswijziging (*Kamerstukken 35 785*) nog in behandeling was bij de Eerste Kamer.

<sup>4</sup> Het voorstel voor de uitvoeringswet met betrekking tot de gekozen burgemeester werd ingetrokken nadat de Eerste Kamer de tweede lezing van het grondwetsvoorstel had verworpen. Het voorstel voor de uitvoeringswet met betrekking tot het kiescollege niet-ingezetenen Eerste Kamer werd op 15 september 2022 door de Tweede Kamer aangenomen, nadat de Eerste Kamer de tweede lezing van het grondwetsvoorstel op 5 juli 2022 had aangenomen.

<sup>5</sup> Zie bijvoorbeeld *Kamerstukken II 1999/2000*, 27 033, nr. 4 (proeve uitvoeringswet bindend correctief wetgevingsreferendum), *Kamerstukken II 2020/21*, 35 785, nr. 7 (hoofdlijnenbrief kiescollege niet-ingezetenen Eerste Kamer) en *Kamerstukken II 2022/23*, 36 160, nr. 8 (hoofdlijnenbrief initiatiefnemer uitvoeringswet bindend correctief wetgevingsreferendum).

geving op hun eigen merites te beoordelen. Dat heeft ook de Tweede Kamer gedaan.<sup>6</sup>

Het is dan uiteraard wel van groot belang dat de wetgever voortvarend te werk gaat bij het uitvoeren van de opdracht om de uitvoeringswetgeving binnen de in het overgangsrecht voorziene termijn (in het onderhavige geval ten hoogste 10 jaar) tot stand te brengen. Ook ik zou het zeer onwenselijk vinden als dit niet lukt. Maar ook in dat geval blijft de grondwettelijke regelingsopdracht voor de wetgever wel bestaan en is het aan de wetgever om die opdracht zo spoedig mogelijk alsnog uit te voeren.

De leden van de D66-fractie vragen op welke bepalingen en/of beginselen de opvatting van het kabinet is gebaseerd dat de uitvoeringswet met tweederdemeerderheid moet worden aanvaard, maar dat eventuele wijzigingen van de uitvoeringswet na aanvaarding met gewone meerderheid kunnen worden aangebracht.

Enkele onderdelen van de uitvoeringswetgeving behoeven op grond van de artikelen 89a en 89d van het grondwetsvoorstel een tweederdemeerderheid. Voor de rest van de uitvoeringswet geldt dat niet. Artikel 89f bepaalt namelijk dat alles wat verder het referendum betreft bij de wet wordt geregeld. Voor die wetgeving geldt de hoofdregel van artikel 67, tweede lid, van de Grondwet dat besluiten bij (gewone) meerderheid van stemmen worden genomen. Als in een voorstel voor de uitvoeringswetgeving zowel onderdelen worden opgenomen die een tweederdemeerderheid behoeven als onderdelen waarvoor dat niet geldt, heeft dat tot gevolg dat dat wetsvoorstel dan met tweederdemeerderheid moet worden aangenomen. Als op een later moment – na de inwerkingtreding van de uitvoeringswet – een voorstel wordt gedaan om onderdelen daarvan te wijzigen die geen van alle vallen binnen de reikwijdte van de artikelen 89a en 89d van de Grondwet, dan volstaat voor het aannemen van dat voorstel op grond van artikel 89f, gelezen in samenhang met artikel 67, tweede lid, van de Grondwet een gewone meerderheid.

De leden van de PVV-fractie vragen in hoeverre het pas op een later moment verder behandelen van het grondwetsvoorstel kan raken aan behandeltermijnen voor grondwetswijzigingen. Zij vragen om een reactie op de uitspraak van professor Voermans dat de Eerste Kamer vóór de eerste week van december moet stemmen over het grondwetsvoorstel. In dit verband vragen zij in hoeverre de aankomende Tweede Kamerverkiezing nog invloed kan hebben op de behandeltermijn van deze grondwetswijziging in de Eerste Kamer. Ook de leden van de GroenLinks-PvdA-fractie vernemen graag of, en zo ja welke, rol tussentijdse verkiezingen (van Tweede en Eerste Kamer) spelen.

Artikel 137, derde lid, van de Grondwet bepaalt dat de Tweede Kamer die wordt gekozen na de bekendmaking van de verklaringswet (waarmee de eerste lezing van een grondwetswijziging wordt afgerond), de grondwetswijziging in tweede lezing overweegt. Indien deze Tweede Kamer geen besluit neemt over het voorstel, vervalt dit van rechtswege. Zodra zij het voorstel heeft aangenomen, overweegt de Eerste Kamer dit in tweede lezing. Uit de totstandkomingsgeschiedenis van deze bepaling blijkt dat het woord «zodra» niet beoogt voor te schrijven op welk moment de Eerste Kamer de behandeling van een voorstel in tweede lezing ter hand moet nemen. Evenmin wordt voorgeschreven dat een bepaalde Eerste Kamer gedurende haar zittingsduur de behandeling dient af te ronden. Dit

---

<sup>6</sup> Voor de Tweede Kamer gold overigens de bepaling dat het grondwetsvoorstel zou zijn vervallen als zij daarover geen besluit had genomen voor de komende verkiezingen van de Tweede Kamer (artikel 137, derde lid, van de Grondwet).

laatste houdt verband met het feit dat de Eerste Kamer, anders dan de Tweede Kamer, na de bekendmaking van de verklaringswet niet wordt ontbonden met het oog op de behandeling van de tweede lezing. Er is dus niet een bepaalde Eerste Kamer aan te wijzen die een specifiek mandaat heeft om de tweede lezing te behandelen.<sup>7</sup> De Grondwet en de grondwetsgeschiedenis bieden dus geen steun voor de stelling dat uw Kamer voor een bepaalde datum over het voorstel zou moeten stemmen.

### **(Des)informatie**

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie vinden de antwoorden met betrekking tot het tegengaan van desinformatie nogal tentatief en onnodig abstract van aard en vragen of het kabinet nogmaals kan bevestigen dat er heldere en concrete bepalingen over eerlijke informatievoorziening en het tegengaan van desinformatie worden opgenomen in de uitvoeringswet, zoals toegezegd in het debat over de eerste lezing van het grondwetsvoorstel. De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie vragen op welke wijze het kabinet denkt vorm te geven aan concrete en specifieke bepalingen voor het bestrijden van desinformatie in de uitvoeringswet, of daarvan al de eerste contouren bekend zijn en of die met de Kamer kunnen worden gedeeld. Ook vragen zij of het kabinet bereid is een conceptversie of werkdocument van de ontwerpuitvoeringswet te delen.

De informatievoorziening en het tegengaan van desinformatie zijn voor het kabinet belangrijke thema's bij de verdere uitwerking van het referenduminstrument. De thema's informatievoorziening en desinformatie werk ik in samenhang, maar los van elkaar uit.

Voor een referendum is het noodzakelijk dat burgers toegang hebben tot transparante en duidelijke informatie. Een goed geïnformeerde samenleving is niet alleen veerkrachtiger, maar ook beter in staat om kritisch en verantwoord te handelen en dat is een belangrijke randvoorwaarde voor een effectieve toepassing van het referenduminstrument. De informatievoorziening voor een referendum zal in de uitvoeringswet verder worden vormgegeven.

Voor wat betreft het risico op desinformatiecampagnes rond een referendum deelt het kabinet de zorgen. Referenda kunnen doelwit zijn van (statelijke) actoren die de uitkomst van een referendum willen beïnvloeden of verstoren. De verspreiding van desinformatie is een van de instrumenten die daarvoor kunnen worden gebruikt. Het adresseren van dit risico krijgt vorm in het kader van de rijksbrede aanpak van desinformatie. Zoals ook aangegeven in de recente brief waarin is ingegaan op het tegengaan van risico's op buitenlandse beïnvloeding van het verkiezingsproces,<sup>8</sup> werk ik aan een offensieve aanpak van desinformatie. Zo wordt momenteel bezien welke extra inspanningen nodig zijn rond de Tweede Kamerverkiezing van 29 oktober 2025. Deze opzet komt overeen met de toezegging (T03760) die mijn ambtsvoorganger heeft gedaan in het debat over de eerste lezing van het grondwetsvoorstel, namelijk: *«daar waar die het kabinet betreft gaat het in alle precisie wat mij betreft om de afspraak over hoe de informatievoorziening wordt vormgegeven in de uitvoeringswet, en bij gelegenheid van de behandeling van die uitvoeringswet ook de aanpak op het gebied van desinformatie. Volgens mij is dat de combinatie die we hebben te maken.»*<sup>9</sup>

<sup>7</sup> Kamerstukken II 2019/20, 35 419, nr. 6, p. 3.

<sup>8</sup> Kamerstukken II 2024/2025, 36 552, nr. 12.

<sup>9</sup> Kamerstukken I 2023/24, nr. 2, item 8, p. 52.

Het kabinet kan op dit moment geen werkdocument van de ontwerpuitvoeringswetgeving met uw Kamer delen. Wanneer het wetsvoorstel in (internet)consultatie gaat, kan een ieder kennisnemen van de plannen in het wetsvoorstel.

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie vragen of er een draaiboek klaarligt voor het eventueel ongeldig verklaren van de uitslag van een referendum (of een verkiezing) in het geval van manipulatie, desinformatie of buitenlandse beïnvloeding, waarin helder is vastgelegd wat de criteria hiervoor zijn en hoe de verschillende bevoegdheden voor deze procedure zijn belegd en welk orgaan hier dan over gaat. Zij vragen wanneer dit draaiboek met de Kamer kan worden gedeeld.

Het is niet aan het kabinet om een referendum of verkiezing ongeldig te verklaren. Zoals vermeld in de vorige beantwoording,<sup>10</sup> gaat bij verkiezingen het vertegenwoordigend orgaan van de betreffende verkiezing over de geldigheid van de stemming.<sup>11</sup> Wie een besluit moet nemen over de geldigheid van de stemming bij referenda moet nog worden besloten. Dit zal aan de orde komen bij de uitwerking van de uitvoeringswet. Naast de beoordeling van de geldigheid van een referendum werk ik aan een breder instrumentarium ter ondersteuning van de weerbaarheid van het publieke debat bij verkiezingen en referenda. Onderdeel daarvan is een offensieve aanpak ten aanzien van desinformatie.

Zo wil ik, met het oog op de geopolitieke ontwikkelingen en de reële dreiging tegen de nationale veiligheid, eerder en beter zicht krijgen op de verspreiding van desinformatie en Foreign Information Manipulation and Interference (FIMI) gericht op het ondermijnen van het verkiezingsproces en het ondermijnen van maatschappelijke stabiliteit rond de verkiezingen.<sup>12</sup> Deze aanpak gaat ook gelden voor referenda zodra die worden georganiseerd. Hiervoor worden waar nodig nieuwe bevoegdheden of wettelijke grondslagen gecreëerd. Dit vraagt een zorgvuldige afweging. Ik start de voorbereidingen voor het introduceren van nieuwe bevoegdheden en het creëren van grondslagen. Uw Kamer zal daarover in het najaar nader worden geïnformeerd.

Ook vragen de leden van de GroenLinks-PvdA-fractie in hoeverre de Kiesraad een rol speelt bij de monitoring of in de beoordeling van manipulatie en wat de laatste stand van zaken is inzake het onderzoek naar het uitwisselen van kennis en ervaringen met andere Europese landen met betrekking tot verkiezingsbeïnvloeding waar het kabinet in zijn antwoorden over spreekt. Zij vernemen graag of het kabinet de resultaten daarvan met de Kamer kan delen.

De verantwoordelijkheid en expertise van de Kiesraad ligt niet bij het signaleren en opsporen van ongewenste beïnvloeding in het publieke debat. Er zijn verschillende andere organisaties die vanuit hun eigen verantwoordelijkheden toezien op de randvoorwaarden voor het publieke debat, dan wel op ongewenste beïnvloeding. Zo doen de inlichtingen- en veiligheidsdiensten onderzoek naar statelijke actoren en in welke mate zij een dreiging vormen voor de nationale veiligheid. In dat onderzoek kan ook worden gestuit op pogingen tot beïnvloeding, manipulatie of verstoring van verkiezingen, of het verspreiden van desinformatie. Als dit het geval is kunnen de inlichtingen- en veiligheidsdiensten partners voor wie dit relevant is informeren, zodat deze hiernaar kunnen handelen.

---

<sup>10</sup> *Kamerstukken I 2024/25, 36 468, C.*

<sup>11</sup> Artikel V 6 van de Kieswet.

<sup>12</sup> *Kamerstukken II 2024/25, 36 552, nr. 12.*

Het onderzoek waar u naar verwijst, kijkt naar de wijze waarop andere Europese lidstaten de detectie van buitenlandse desinformatie hebben ingericht. De verwachte oplevering van het onderzoek is na de zomer van 2026, waarna uw Kamer hierover wordt geïnformeerd. Daarnaast onderzoekt de Wageningen Universiteit samen met de universiteit van Amsterdam de impact van des- en misinformatie op de Nederlandse democratische rechtsstaat.<sup>13</sup>

Verder vragen de leden van de GroenLinks-PvdA-fractie of de regering bekend is met de Information Integrity and Countering Foreign Information Manipulation & Interference (FIMI) van de EU en zo ja, of het kabinet de Kamer kan informeren op welke wijze deze expertise wordt betrokken bij de uitvoeringswet en naar de Nederlandse context wordt vertaald en of het kabinet kan reflecteren op de aanbevelingen van de EEAS/Stratcom Taskforce, bijvoorbeeld over transparantie-eisen bij algoritmisch gedreven campagnevoering.

Het kabinet werkt nauw samen met andere landen en Europese instellingen, zoals de Europese Dienst voor extern optreden (EDED/EEAS). Zo neemt Nederland actief deel aan het Europese Rapid Alert System (RAS) en het European Cooperation Network on Elections (ECNE). In deze gremia worden onder andere ervaringen met het verloop van verkiezingen, signalen over desinformatie, maatregelen om hiermee om te gaan en de laatste wetenschappelijke inzichten uitgewisseld. Het kabinet kijkt voortdurend hoe opgehaalde expertise en aanbevelingen vanuit de EU toegepast kunnen worden in de Nederlandse context. Ook spreekt het kabinet bilateraal met andere EU-lidstaten over hun informatievoorziening en het tegengaan van desinformatie, onder andere tijdens referenda.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,  
F. Rijkaart

---

<sup>13</sup> *Kamerstukken II 2024/25, 30 821, nr. 254.*