
Vergaderjaar 2001–2002

28 453

Volksinitiatief en burgerinitiatief

Nr. 1

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

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 18 juni 2002

Bijgaand doe ik u een notitie toekomen over het volksinitiatief en het burgerinitiatief. Tijdens de behandeling vorige jaar in de Tweede Kamer van het grondwetswijzigingsvoorstel met betrekking tot het correctief bindend wetgevingsreferendum en het voorstel voor een Tijdelijke referendumwet, heb ik de Tweede Kamer een notitie over deze onderwerpen toegezegd.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
K. G. de Vries

1. Inleiding

Aanleiding notitie

Tijdens de gecombineerde mondelinge behandeling in de Tweede Kamer in 2001 van het grondwetswijzigingsvoorstel met betrekking tot het correctief bindend referendum¹ en het voorstel voor een Tijdelijke referendumwet², heb ik de kamer een notitie toegezegd over het volksinitiatief en het burgerinitiatief.³ Dit naar aanleiding van vragen van de leden Kant en Rehwinkel. Het lid Kant heeft bij de behandeling ook een amendement ingediend, dat er toe strekte om het volksinitiatief in de Grondwet op te nemen.⁴ Met deze notitie voldoe ik aan de door mij gedane toezegging. Ik beschouw deze notitie als een aanzet tot gedachte-wisseling over het volksinitiatief en het burgerinitiatief. De notitie bevat dan ook hoofdzakelijk een nadere uiteenzetting van de reikwijdte van de begrippen «volksinitiatief» en «burgerinitiatief», een weergave van de argumenten die in het (recente) verleden pro en contra het volksinitiatief zijn aangevoerd en enige rechtsvergelijking. Ik ga er van uit dat een eventueel debat over dit onderwerp met het volgende kabinet zal plaatsvinden.

Leeswijzer

Onderstaand ga ik in paragraaf 2 eerst nader in op de begrippen volksinitiatief en burgerinitiatief. Vervolgens zal ik in paragraaf 3 verder ingaan op het volksinitiatief, waarbij eerst de «geschiedenis» van dit instrument in Nederland aan de orde komt. Hierbij komen de voordelen en bezwaren die in Nederland in het (recente) verleden met betrekking tot dit instrument naar voren zijn gebracht aan de orde. Daarna zal ik kort ingaan op mijn belangrijkste bezwaren tegen de introductie van een vorm van volksinitiatief in Nederland.

Na het volksinitiatief komt in paragraaf 4.1. het burgerinitiatief op lokaal en provinciaal niveau aan de orde. Paragraaf 4.2. heeft betrekking op het burgerinitiatief op nationaal niveau.

In paragraaf 5 worden enkele vormen van volksinitiatief en burgerinitiatief in een negental andere landen omschreven.

De notitie wordt afgesloten met een conclusie in paragraaf 6.

2. De begrippen «volksinitiatief» en «burgerinitiatief»

Vormen van directe democratie

De begrippen «volksinitiatief» en «burgerinitiatief» zijn geen vastomlijnde begrippen waaraan een eenduidige betekenis wordt toegekend. Zowel het burgerinitiatief als het volksinitiatief zijn, net als het referendum, vormen van directe democratie. Het betreft vormen waarbij de burgers rechtstreeks bij het besluitvormingsproces zijn betrokken. Dit in tegenstelling tot de representatieve democratie, waarin de burger door middel van zijn recht om invloed uit te oefenen op de samenstelling van vertegenwoordigend lichamen het besluitvormingsproces kan beïnvloeden. Oogmerk van beide instrumenten is dat de burger meer betrokken wordt bij de publieke besluitvorming.

Volksinitiatief

In de jaren tachtig van de vorige eeuw heeft de Commissie-Biesheuvel⁵ het volksinitiatief voor het eerst in Nederland op een vrij gedetailleerde wijze uitgewerkt. In paragraaf 3.1 kom ik hierop nog uitgebreider terug. De meerderheid van deze commissie was voorstander van de invoering van

¹ Verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet, strekkende tot opneming van bepalingen inzake het correctief referendum, Kamerstukken II, 27 033.

² Tijdelijke regels inzake het raadgevend correctief referendum (Tijdelijk referendumwet), Kamerstukken II, 27 034.

³ Handelingen II, 2000/2001, nr. 41, blz. 3284 en 3436.

⁴ Kamerstukken II, 2000/2001, 27 033, nr. 12.

⁵ Staatscommissie van advies inzake de relatie kiezers-beleidsvorming, ingesteld bij koninklijk besluit van 17 mei 1982, nr. 85.

een vorm van volksinitiatief, maar dan volgens een bepaalde procedure. Voor het nationaal niveau bestond deze procedure in hoofdlijnen uit een recht van (groepen) burgers om wetsvoorstellen bij het parlement aanhangig te maken, waarover in geval van verwerping van het wetsvoorstel door het parlement onder omstandigheden een beslissende volksstemming kan worden gehouden. Er was in de voorstellen van de Commissie-Biesheuvel derhalve geen sprake van een initiatief dat rechtstreeks, zonder parlementaire behandeling, tot een volksstemming zou kunnen leiden. Voor het provinciale en lokale niveau heeft de Commissie-Biesheuvel het volksinitiatief in tegenstelling tot het landelijk niveau niet beperkt tot voorstellen tot regelgeving (verordeningen). Over in principe alle soorten beslissingen die tot de bevoegdheid van de staten en raden behoren zou een volksinitiatief gehouden kunnen worden. Zoals bekend zijn de voorstellen van de Commissie-Biesheuvel voor de invoering van het volksinitiatief niet door het toenmalige kabinet overgenomen.

Radicaal of rechtstreeks volksinitiatief versus gematigd volksinitiatief

Naast het volksinitiatief zoals dat door de Commissie-Biesheuvel is beschreven, wordt de term «volksinitiatief» in de literatuur ook gehanteerd voor een initiatief van burgers dat rechtstreeks, zonder voorafgaande behandeling door regering of parlement, aan een volksstemming wordt onderworpen.¹ In andere landen die een vorm van volksinitiatief kennen, ziet men dat er afwisselend sprake is van een instrument waarbij een voorstel van kiezers rechtstreeks aan de kiezers wordt voorgelegd, dan wel een systeem waarbij eerst het parlement zich over het voorstel kan uitspreken. In het laatste systeem, dat in het gematigde volksinitiatief, vindt er alleen een volksstemming plaats indien het parlement het voorstel verwerpt. In een land als Zwitserland is het dan niet nodig om opnieuw drempelsteun te verwerven. In de Duitse *Länder* is dat bijvoorbeeld wel het geval. Voor een overzicht van het volksinitiatief in enkele andere landen verwijs ik naar paragraaf 5.

Bindend volksinitiatief versus raadgevend volksinitiatief

Het volksinitiatief wordt ten slotte wel onderscheiden in een bindend volksinitiatief en een raadgevend volksinitiatief. In geval van een bindend volksinitiatief is er – de naam zegt het al – sprake van een bindende uitspraak van de kiezer. Dit betekent derhalve dat de wet of het andere voorstel tot stand zal komen. In geval van een raadgevend volksinitiatief is de uiteindelijke beslissing aan de regering en het parlement. Er is in dat geval met andere woorden sprake van een advies, dat de regering en het parlement overigens niet lichtvaardig naast zich neer kunnen leggen. In het navolgende zal over het algemeen over het bindend volksinitiatief worden gesproken, tenzij uitdrukkelijk de term «raadgevend volksinitiatief» wordt gehanteerd.

Burgerinitiatief

Het begrip «burgerinitiatief» is van veel recentere datum dan de term «volksinitiatief». Het woord «burgerinitiatief» is een begrip dat ik in mijn toespraak voor het jaarcongres van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten op 7 juni 2000 heb geïntroduceerd. Bij dit VNG-congres hanteerde ik het begrip «burgerinitiatief» voor een recht van burgers om onder bepaalde voorwaarden onderwerpen of concrete voorstellen op de agenda van de gemeenteraad te plaatsen. Belangrijk onderdeel van dit recht is in mijn visie dat de raad ook verplicht is om een standpunt over het onderwerp of het voorstel in te nemen. Het begrip burgerinitiatief kan vanzelfsprekend ruimer worden getrokken dan tot het plaatsen van onderwerpen op de agenda van de gemeenteraad. Uitbreiding van de werkings-

¹ Zie onder meer P.C. Gilhuis, *Het referendum, Een rechtsvergelijkende studie*, Alphen aan den Rijn 1981, blz. 27.

sfeer van het burgerinitiatief tot de vertegenwoordigende organen op nationaal en provinciaal niveau, betekent dat ook het plaatsen van onderwerpen of voorstellen op de agenda van de beide kamers en provinciale staten er onder vallen. In deze nota ga ik uit van een ruime uitleg van het begrip burgerinitiatief, dat wil zeggen dat dit het recht inhoudt om in algemene zin onderwerpen te agenderen bij een volksvertegenwoordigend orgaan.

Op nationaal niveau zou het begrip «burgerinitiatief» aldus uitgelegd kunnen worden, dat burgers het recht hebben om ook wetsvoorstellen op de agenda van de Tweede Kamer te plaatsen. Indien een wetsvoorstel wordt geagendeerd, zal het wetsvoorstel bij deze vorm alleen in procedure gebracht kunnen worden door een kamerlid. Dit betekent dus dat alleen de wetgevingsprocedure wordt gevolgd indien een kamerlid of meerdere kamerleden het wetsvoorstel als eigen initiatiefvoorstel willen indienen. Een verdergaande vorm is dat burgers ook het recht hebben om zelf wetsvoorstellen bij de Tweede Kamer in te dienen en deze vervolgens te verdedigen. Een dergelijke vorm is uiteraard veel ingrijpender.

Onderscheid volksinitiatief en burgerinitiatief

Belangrijk onderscheid tussen het burgerinitiatief en het volksinitiatief is dat de uiteindelijke zeggenschap bij het burgerinitiatief altijd bij het vertegenwoordigend orgaan berust, terwijl bij het volksinitiatief het laatste woord aan de kiezers is. Bij het volksinitiatief zoals beschreven door de Commissie-Biesheuvel bestaat immers bij verwerping van een voorstel door het vertegenwoordigend orgaan onder bepaalde voorwaarden de mogelijkheid van een volksstemming. Wordt het volksinitiatief bij volksstemming aanvaard, dan is de regering verplicht het voorstel te bekrachtigen. Bij andere vormen van volksinitiatief is zoals gezegd het parlement in het geheel niet betrokken. Is er sprake van een *raadgevend* volksinitiatief, dan is uiteraard formeel niet het laatste woord aan de kiezers, maar materieel wel.

Gelet op het voorgaande kan het burgerinitiatief uitsluitend als een agenderingsbevoegdheid worden aangemerkt, terwijl bij het volksinitiatief ook sprake is van een besluitvormende bevoegdheid. Overigens kan de eerste fase van het volksinitiatief, te weten de indiening van een wetsvoorstel bij het parlement c.q. een ander voorstel bij provinciale staten of de gemeenteraad, als een soort burgerinitiatief in de hiervoor weergegeven uitleg worden aangemerkt. Een eventueel daarop volgende stemming kan als een soort referendum worden aangemerkt. De term «referendum» wordt echter ook wel gereserveerd voor een volksstemming over een besluit dat door een *staatsorgaan* is genomen of wordt overwogen met betrekking tot een bepaalde zaak.¹ In zoverre bestaat er derhalve een wezenlijk onderscheid tussen een referendum en een volksstemming die deel uitmaakt van een volksinitiatief.

Meerwaarde burgerinitiatief ten opzichte van petitierecht

Ter sprake kwam dat het burgerinitiatief het vertegenwoordigend orgaan ook zal moeten verplichten om te reageren op het ingediende voorstel of onderwerp. Hierin is een belangrijke meerwaarde gelegen ten opzichte van het algemene petitierecht, één van de oudste grondrechten in Nederland. Het burgerinitiatief moet worden gezien als een verbijzondering van dit algemene recht. Het belang van het petitierecht, neergelegd in artikel 5 van de Grondwet, is gelegen in de mogelijkheid die het aan iedere burger garandeert om zich een toegang tot de overheid te verschaffen. Het garandeert een ieder de mogelijkheid rechtstreeks zijn mening in te brengen in de (politieke) besluitvorming. Dit recht bevat echter niet de plicht voor de

¹ Zie onder meer H. Koning, *Directe democratie in Nederland*, Maastricht 1995, blz. 231.

overheid om een petitie te behandelen of er op te reageren.¹ De overheid is op grond van artikel 5 van de Grondwet alleen gehouden om een verzoekschrift in ontvangst te nemen. Hierdoor ontstaat dus een belangrijk onderscheid tussen het burgerinitiatief en het petitierecht in zijn traditionele vorm.

De begrippen referendum, volksinitiatief en burgerinitiatief

Referendum is een recht van burgers op een volksstemming over een besluit dat door een overheidsorgaan is genomen (correctief) of wordt overwogen (consultatief).

Volksinitiatief is een recht van burgers op een volksstemming over een door burgers opgesteld voorstel. Er zijn twee varianten: de *radicale of rechtstreekse* waarbij de volksstemming plaatsvindt zonder tussenkomst van de volksvertegenwoordiging en de *gematigde* waarbij de volksstemming plaatsvindt na verwerping van het voorstel door de volksvertegenwoordiging.

Burgerinitiatief is een recht van burgers om onderwerpen of concrete voorstellen te plaatsen op de agenda van een volksvertegenwoordigend orgaan, dat hierover vervolgens ook een standpunt moet innemen.

Petitierecht is een recht van burgers om verzoeken schriftelijk bij een overheidsorgaan in te dienen.

3. Het volksinitiatief

3.1. De geschiedenis van het volksinitiatief in Nederland

Bataafse Staatsregeling van 1798

Over de invoering van het volksinitiatief wordt in Nederland al vele tientallen jaren gediscussieerd, zij het in minder heftige mate dan over de invoering van enige vorm van referendum. Interessant is het dat ruim twee eeuwen geleden ons land korte tijd een soort volksinitiatief kende. De Staatsregeling voor het Bataafse Volk uit 1798, de voorloper van onze Grondwet, bevatte een regeling voor deze vorm van directe democratie. Deze bestond uit een recht van burgers om een voorstel tot verandering van de Staatsregeling te doen.² Ten tijde van de tweede democratiseringsgolf, de periode 1890–1920, bestond er een ruime wetenschappelijke belangstelling voor het volksinitiatief.³ Deze belangstelling leidde echter niet tot concrete voorstellen.

De Staatscommissie-Cals-Donner

Uit het meer recente verleden is in de eerste plaats relevant het eindrapport van de Staatscommissie van Advies inzake de Grondwet en de Kieswet (Commissie-Cals-Donner) uit 1971. Deze commissie ontried de invoering van de figuur van het volksinitiatief. Als belangrijk bezwaar noemde zij dat de inpassingsproblemen van een volksinitiatief in de bestaande wetgeving en de financiële consequenties niet voldoende door het volk zelf worden overzien.⁴ Dit standpunt werd gesteund door het kabinet-Den Uyl in 1974. Als extra bezwaar tegen het volksinitiatief noemde dit kabinet nog «dat indien het stelsel van volksinitiatief bij de bevolking goed aanslaat, dit kan leiden tot een aanzienlijk beslag op de tijd van het parlement».⁵

¹ Een voorstel om artikel 5 van de Grondwet te complementeren met een opdracht aan de wetgever om regels te stellen omtrent de behandeling van verzoekschriften, is in 1998 gestrand. Zie Kamerstukken II 1996/97, 25 455, nr 1 -3, 1997/98, nrs, 4–6; handelingen II 1997/98, blz. 3308–3316, 3384.

² Zie art. 27, onder b, van het bij de Staatsregeling behorende reglement, letter E, in: G.W. Banner, Grondwetten van Nederland, Zwolle 1936, blz. 112.

³ Zie bijvoorbeeld J. Cort van den Linde, Referendum en Volksinitiatief in Zwitserland, Leiden 1908 en F.A. Bijvoet, Directe volks-wetgeving. Referendum en volksinitiatiefrecht, Amsterdam 1925.

⁴ Eindrapport van de Staatscommissie inzake de Grondwet en de Kieswet, Den Haag 1971, blz. 157–161.

⁵ Nota inzake het grondwetsherzieningsbeleid, deel I, blz. 27–30.

Bij de behandeling in de Tweede Kamer in tweede lezing van de voorstellen voor de algehele grondwetsherziening in de late jaren zeventig van de vorige eeuw was de kritiek dat er weinig van de alom erkende mankementen van ons politiek bestel door de voorstellen werden verholpen. Met het oog hierop kondigde het toenmalige kabinet tijdens deze behandeling aan dat er een «Staatscommissie van advies inzake de relatie kiezers-beleidsvorming» zou worden ingesteld, naar haar voorzitter over het algemeen aangeduid onder de naam «Commissie-Biesheuvel». Deze commissie moest onder meer advies uitbrengen over de mogelijkheden van referendum en volksinitiatief.¹

Zoals hiervoor ter sprake kwam was een meerderheid van deze commissie voorstander van de invoering van de mogelijkheid van een (bindend) volksinitiatief. Aangezien de commissie-Biesheuvel een zeer gedegen onderzoek heeft verricht naar de invoering van een vorm van volksinitiatief tegen de achtergrond van ons huidige vertegenwoordigende stelsel, inclusief voor- en nadelen, volgt onderstaand een korte resumé van de belangrijkste bevindingen van deze commissie en van de reactie daarop van het toenmalige kabinet.

Het volksinitiatief volgens de Commissie-Biesheuvel

Van belang is dat naar de mening van de Commissie-Biesheuvel een volksinitiatief steeds aan een beoordeling door het parlement moest worden onderworpen. Zij koos dus voor de gematigde variant van deze figuur. Het primaat van het vertegenwoordigend stelsel bracht dit naar het oordeel van deze commissie met zich mee. De commissie was derhalve geen voorstander van een volksinitiatief waarbij een voorstel rechtstreeks aan een stemming door het volk wordt onderworpen (de radicale variant). Zij steunde echter de invoering van een volksinitiatief, waarbij er alleen een volksstemming plaatsvindt indien de Tweede Kamer het voorstel heeft verworpen, doch ten minste een vijfde van het aantal leden vóór heeft gestemd. De regering is bij deze variant verplicht het voorstel terstond te bekrachtigen indien het initiatiefvoorstel bij de volksstemming door een meerderheid, omvattende ten minste 30% van de kiesgerechtigden, wordt aanvaard.

Argumentatie voor invoering volksinitiatief volgens de Commissie-Biesheuvel

De Commissie-Biesheuvel beschouwde nadrukkelijk het primaat van het vertegenwoordigend stelsel als een onomstreden bezit. De commissie wijdde in haar rapport enkele belangwekkende passages aan dit onderwerp.² Er waren naar het oordeel van deze commissie echter onvolkomenheden in het huidige vertegenwoordigende stelsel, die voor de commissie voldoende aanleiding vormden om tot de invoering van het referendum en het volksinitiatief te adviseren. Zij beschouwde beide instrumenten dus als nuttige aanvullingen op het representatieve stelsel. Concreet doelde de commissie met «onvolkomenheden in het huidige vertegenwoordigende stelsel» op een onvoldoende representativiteit van het parlement en het feit dat coalitievorming er toe kan leiden dat vraagstukken waarbij over de oplossing geen overeenstemming tussen de coalitiepartners mogelijk lijkt, terzijde worden gesteld. Als voorbeeld van een situatie van onvoldoende representativiteit noemde zij dat er in het parlement een uitruil van standpunten plaatsvindt over twee niet of nauwelijks met elkaar samenhangende onderwerpen.³ De praktische betekenis van zowel referendum als volksinitiatief was volgens de commissie niet afhankelijk van de hoeveelheid referenda en volks-

¹ Zie het instellingsbesluit van de Commissie-Biesheuvel van 17 mei 1982, Stb. 1982, nr. 85.

² Eindrapport van de staatscommissie van advies inzake de relatie kiezersbeleidsvorming, Referendum en volksinitiatief, Den Haag 1985, blz. 11–12.

³ Idem, blz. 12–13.

initiatieven die worden gehouden. De preventieve werking (bij een volksinitiatief: regering en parlement nemen een onderwerp mogelijk eerder ter hand) was naar de mening van de commissie ten minste zo belangrijk.¹

Voordelen en bezwaren van het volksinitiatief volgens de Commissie-Biesheuvel

De meerderheid van de commissie was zoals gezegd in beginsel voorstander van de invoering van een volksinitiatief. Deze meerderheid noemt daarbij de volgende voordelen en bezwaren van het volksinitiatief:

Voordelen en bezwaren van het gematigde volksinitiatief volgens de meerderheid van de commissie-Biesheuvel

Voordelen:

1. Het volksinitiatief kan bijdragen tot een grotere betrokkenheid van burgers bij het politieke besluitvormingsproces. Burgers zouden een door hen als belangrijk ervaren zaak zelf op de politieke agenda kunnen plaatsen.
2. Bij een volksinitiatief kan besluitvorming plaatsvinden over kwesties waarover de opvattingen dwars door de politieke partijen heenlopen, of ten aanzien waarvan om andere redenen niet tot politieke besluitvorming wordt overgegaan.
3. Invoering van een volksinitiatief is een wenselijk complement van de invoering van een correctief wetgevingsreferendum.²

Bezwaren:

1. De noodzakelijke kwaliteit van de besluitvorming kan in gevaar komen, zowel op het punt van het vervaardigen van het wetsvoorstel als op het punt van de mogelijke samenhang van dat voorstel met andere onderdelen van het overheidsbeleid.
2. Een volksinitiatief kan leiden tot maatregelen met financiële consequenties zonder dat de dekking daarvan in de beschouwingen wordt betrokken.
3. De volksvertegenwoordiging schiet bij de haar ten dienst staande middelen, waaronder het recht van initiatief, niet te kort in de besluitvorming over zaken die bij burgers grote belangstelling wekken.³

De minderheid van de commissie was van oordeel dat de invoering van een volksinitiatief niet wenselijk is. Zij noemde de volgende bezwaren tegen een volksinitiatief:

Bezwaren van de minderheid van de commissie-Biesheuvel tegen het gematigd volksinitiatief

1. Met het volksinitiatief wordt de mogelijkheid geopend dat wetten tot stand komen tegen de wil van regering en gekozen volksvertegenwoordiging. Dit is een inbreuk op een wezeneselement van ons parlementair stelsel. Invoering van het correctief wetgevingsreferendum heeft allerminst tot logisch gevolg dat kiezers ook met passering van hun volksvertegenwoordigers wetten tot stand kunnen brengen.
2. De noodzakelijke kwaliteit van de besluitvorming komt in gevaar.
3. Het volksinitiatief in de door de commissie beschreven vorm tast het recht van amendement van de Tweede Kamer aan en scheidt de rechtsfiguur van een mogelijke stilzwijgende goedkeuring door de Eerste Kamer.⁴

¹ Idem, Den Haag 1985, blz. 16.

² Idem, Den Haag 1985, blz. 63.

³ Idem.

⁴ Idem, blz. 63–64. Het voorstel van de Commissie Biesheuvel voorzag niet in een recht van amendement van de Tweede Kamer op volksinitiatiefvoorstellen en bevatte een vorm van stilzwijgende aanvaarding van wetsvoorstellen door de Eerste Kamer, namelijk in die situatie dat de Eerste Kamer het volksinitiatief niet binnen drie maanden had behandeld.

De minderheid van de commissie wees er op dat een deel van de bezwaren zou kunnen worden ondervangen door een volksinitiatief op dezelfde wijze te behandelen als andere wetsvoorstellen, dus zonder de mogelijkheid van een volksstemming. Opgemerkt kan worden dat er bij deze vorm in wezen sprake is van een burgerinitiatief in de door mij aan dit begrip gegeven uitleg. Aan een zodanig recht bestond naar het oordeel van de minderheid van de commissie echter om de volgende redenen evenmin behoefte, omdat – zo meende de minderheid van de commissie – de Tweede Kamer en zijn leden getoond hadden voldoende responsief te zijn ten opzichte van burgers en de bij hen levende behoefte aan initiatieven.

Het kabinetsstandpunt over het voorstel van de Commissie-Biesheuvel

Het toenmalige kabinet voelde weinig voor de invoering van het volksinitiatief. Het kabinet erkende dat met participatie kon worden bereikt dat in de besluitvorming beter rekening wordt gehouden met alle betrokken belangen en dat de aanvaarding van besluiten wordt bevorderd. Er was volgens het kabinet echter geen reden voor ontevredenheid. Het was van oordeel «dat de huidige participatiemogelijkheden, die voornamelijk uit allerlei vormen van inspraak bestaan, reeds in belangrijke mate ertoe kunnen bijdragen dat deze doelstellingen worden bereikt».¹ Als belangrijk bezwaar zag het kabinet dat het volksinitiatief de mogelijkheid zou bieden dat wetten tot stand komen die slechts door een minderheid in het parlement worden gesteund. Ook konden naar het oordeel van het kabinet vanuit het oogpunt van de noodzakelijke kwaliteit van de besluitvorming bezwaren bestaan tegen het volksinitiatief, waarbij het kabinet het oog had op de samenhang met ander beleid en niet zo zeer op technische onvolkomenheden van het initiatiefvoorstel.²

De reactie van het parlement op kabinetsstandpunt en het voorstel van de Commissie-Biesheuvel

Bij de behandeling in maart 1989 van het Eindrapport van de Commissie-Biesheuvel en het kabinetsstandpunt daarop door de vaste commissie van de Tweede Kamer voor Binnenlandse Zaken bleek dat alleen de fracties van PvdA en PPR voorstander waren van de invoering van een volksinitiatief in Nederland. CDA, D66, VVD, SGP, RPF en GPV voelden toen niets voor de invoering van dit instrument.³

Ontwikkelingen in de periode nadien tot heden

In de periode nadien kwam in de parlementaire discussie nog af en toe het volksinitiatief ter sprake. In 1993 werd de motie-Jurgens door de Tweede Kamer verworpen. In deze motie werd de regering verzocht de indiening van een voorstel van wet te bevorderen dat in de Grondwet de mogelijkheid van een correctief wetgevingsreferendum opent, «en daarbij tevens de mogelijkheid van een legislatief volksinitiatief te betrekken».⁴ Bij de behandeling van de grondwetsherziening tot invoering van het correctief wetgevingsreferendum is het volksinitiatief eveneens in beide kamers aan de orde gesteld. Invoering van het volksinitiatief is hierbij van de zijde van de regering steeds afgewezen. De regering stelde zich hierbij onder meer op het standpunt dat de bevoegdheden van het parlement, waaronder het recht van initiatief en het recht van interpellatie, alsmede het recht van petitie van burgers en de lage kiesdrempel, verzekeren dat belangrijke onderwerpen direct op de politieke agenda verschijnen.⁵ Hierbij werd derhalve meer de nadruk gelegd op het agenderingsaspect van het volksinitiatief, dan op het feit dat dit recht ook de mogelijkheid behelst dat er een volksstemming plaatsvindt over een volksinitiatief dat door het parlement wordt verworpen.

¹ Kamerstukken II, 1987–1988, 18 807, nr. 9, blz. 5.

² Kamerstukken II, 1987–1988, 18 807, nr. 9, blz. 16.

³ Handelingen II, 1988–1989, UCV 38, blz. 1–32.

⁴ Kamerstukken II, 1993–1994, 21 427, nr. 78.

⁵ Zie onder meer Kamerstukken II, 1996/1997, 25 153, nr. 5, blz. 5–6, Kamerstukken 1997/1998, 25 153, nr. 67a, blz. 10, Kamerstukken II, 1998–1999, 26 156, nr. 5, blz. 9.

3.2. De wenselijkheid van een vorm van volksinitiatief in Nederland

Bezwaren tegen het (bindend) volksinitiatief

Zoals ik inleiding aangaf dient deze notitie als een aanzet tot gedachte-wisseling over het volksinitiatief en het burgerinitiatief. Niettemin hecht ik er aan de naar mijn oordeel twee belangrijkste bezwaren die ook eerder tegen het volksinitiatief zijn aangevoerd, onderstaand kort te herhalen.

Het volksinitiatief, zowel in zijn gematigde als zijn radicale vorm, behelst in één opzicht een belangrijke afwijking ten opzichte van het bestaande vertegenwoordigende stelsel. Het volksinitiatief maakt het mogelijk om besluiten te nemen zonder dat de regering en het parlement er überhaupt formeel bij worden betrokken (de radicale variant) of waarbij deze besluiten niet op de instemming van de regering en het parlement kunnen rekenen (de gematigde variant).

Mogelijkheid dat wet tot stand komt waar regering en parlement niet achter staan

Oogmerk van de invoering van het volksinitiatief is – net als van het correctief wetgevingsreferendum – dat burgers meer betrokken worden bij de publieke besluitvorming en hier ook directe invloed op kunnen uitoefenen. Anders dan bij het correctief wetgevingsreferendum berust bij het volksinitiatief de zeggenschap over de formulering en de totstandkoming van een wetsvoorstel echter niet uitsluitend bij de wetgever. Wordt immers na de verwerping van een volksinitiatief in het parlement het initiatiefvoorstel bij een volksstemming aanvaard, dan is de regering verplicht het wetsvoorstel te bekrachtigen. Een wezenlijk bezwaar van het volksinitiatief is dan ook gelegen in de mogelijkheid dat een wet tot stand kan worden gebracht waar de regering en het parlement niet achter staan, terwijl het kabinet deze toch zal moeten uitvoeren. Hier is derhalve sprake van een wezenlijk onderscheid ten opzichte van het correctief wetgevingsreferendum dat de mogelijkheid behelst dat wetgeving die de regering en het parlement wenselijk vinden door de kiezers wordt afgewezen.

Mogelijkheid dat samenhang met ander overheidsbeleid in gevaar komt

Daarnaast bestaat bij het volksinitiatief het risico dat een bepaald voorstel te veel los wordt gezien van andere onderdelen van het overheidsbeleid, waardoor de samenhang van het overheidsbeleid in gevaar kan worden gebracht. De mogelijkheid bestaat derhalve dat er geen totaalafweging van het initiatiefvoorstel in relatie tot het gehele overheidsbeleid plaatsvindt. Ik doel hierbij niet alleen op de financiële consequenties die een voorstel mee kan brengen, maar ook op andere aspecten. Ik ben echter niet zo zeer beducht dat het volksinitiatief op zichzelf beschouwd onvoldoende kwaliteit zal hebben. Hiervoor kunnen oplossingen gevonden worden in de vorm van een technische ondersteuning.

Het voorgaande geldt uiteraard eveneens indien het volksinitiatief niet het recht inhoudt om wetsvoorstellen in te dienen bij het parlement, maar ook indien het volksinitiatief zou worden ingevuld als een recht om in meer algemene bewoordingen bij het parlement een voorstel in te dienen. In dat geval kunnen de regering en het parlement uiteraard meer invloed uitoefenen op de daadwerkelijke tekst van het wetsvoorstel. Feit blijft echter wel dat de regering en het parlement de uitslag van de volksstemming zullen moeten overnemen.

Raadgevend volksinitiatief

Indien aan een volksinitiatief geen bindende kracht toekomt, maar deze

uitsluitend raadgevend van aard is, zou men zich op het standpunt kunnen stellen dat bovenstaande bezwaren niet of althans in mindere mate gelden. In dat geval behoudt de wetgever immers onder alle omstandigheden de bevoegdheid om zijn eigen keuze te maken. Indien deze keuze afwijkt van die van de kiezers, zal de wetgever dit goed moeten motiveren. Het voorgaande neemt uiteraard niet weg dat het kiezersoordeel materieel een belangrijk gegeven zal zijn voor de wetgever bij zijn besluitvorming. De wetgever zal met andere woorden de uitspraak van de kiezer niet lichtvaardig naast zich neer kunnen leggen. Naarmate de drempels voor het indienen van een volksinitiatief en voor de geldigheid van de volksstemming hoger zijn, zal dit effect uiteraard worden versterkt.

Wijziging van de Grondwet

Terzijde merk ik nog op dat voor de introductie van het (bindend) gematigd volksinitiatief in Nederland – net als voor invoering van een bindend correctief wetgevingsreferendum – een wijziging van de Grondwet is vereist. In de eerste plaats omdat ook aan «het volk» het recht wordt gegeven om wetsvoorstellen bij de Tweede Kamer in te dienen. Op grond van artikel 82 van de Grondwet komt dit recht thans alleen toe aan de Koning en aan de Tweede Kamer. Daarnaast is essentieel dat onder bepaalde omstandigheden een volksstemming kan worden gehouden, indien het door een volksinitiatief ingediende wetsvoorstel vervolgens door het parlement wordt verworpen. Dit is onder meer een uitzondering op het in artikel 81 van de Grondwet neergelegde beginsel dat de vaststelling van wetten geschiedt door de regering en de Staten-Generaal gezamenlijk. Ook bij het radicale volksinitiatief is uiteraard sprake van een uitzondering op dit beginsel, zodat hiervoor de Grondwet eveneens gewijzigd zou moeten worden.

Voor de introductie van een raadgevend volksinitiatief dat het recht inhoudt dat burgers een wetsvoorstel indienen bij de Tweede Kamer waarover vervolgens een raadgevende volksstemming kan worden gehouden is overigens eveneens een wijziging van de Grondwet vereist. In dat geval is er immers ook sprake van een afwijking ten opzichte van artikel 82 van de Grondwet. Voor de invoering van een raadgevend volksinitiatief dat het recht inhoudt dat op initiatief van de kiezers buiten het parlement om een raadgevende volksstemming wordt gehouden over een voorstel van een groep kiezers is – net als voor het raadgevend correctief referendum – geen wijziging van de Grondwet vereist. In dat geval is er immers sprake van een advies aan regering en parlement om een voorstel over te nemen. Er bestaat echter geen formele binding om het volksinitiatief over te nemen.

4. Het burgerinitiatief

4.1. Het burgerinitiatief op lokaal en provinciaal niveau

Middel om gemeente- en provinciepolitiek te verlevendigen

Op het VNG-congres van juni 2000 heb ik het burgerinitiatief warm aanbevolen aan alle gemeentebestuurders die zich zorgen maken over hun band met de kiezers. Ik zie het burgerinitiatief als een welkome aanvulling op het stelsel van representatieve vertegenwoordiging op lokaal en provinciaal niveau. Het kan worden beschouwd als een direct democratisch element in een stelsel waarin politieke besluitvorming vooral dient plaats te vinden ten overstaan van vertegenwoordigende organen. In zoverre vormt het ook een correctie op het representatieve systeem. Indien de raad tekortschiet in het op de agenda plaatsen en behandelen van onderwerpen waaraan door de burgers belang wordt gehecht, kunnen de

burgers zelf het heft in handen nemen om dit recht te zetten. Burgers kunnen dus zelf direct besluitvorming afdwingen over door hen gewenste onderwerpen of voorstellen. Het burgerinitiatief kan hierdoor bijdragen tot een grotere betrokkenheid van burgers bij het politieke besluitvormingsproces op lokaal en provinciaal niveau en kan de interesse van de gemeentelijke bevolking voor het gemeentelijk beleid vergroten. Doordat er een grotere wisselwerking kan ontstaan tussen burger en bestuur, kan de band tussen burgers en gemeentebestuur vergroten en de gemeentepolitiek verlevendigen. Hetzelfde geldt voor het provinciale niveau.

Geen wettelijke regeling nodig

Om het burgerinitiatief op lokaal niveau te stimuleren, hebben de VNG en het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties – in het kader van de Vernieuwingsimpuls Dualisme en lokale democratie – een handreiking over dit onderwerp uitgegeven. Voor de invoering van dit instrument op lokaal en provinciaal niveau is geen wettelijke regeling nodig, ook niet als het recht inhoudt dat burgers voorstellen voor verordeningen kunnen agenderen. Het burgerinitiatief tast de (verordende) bevoegdheid van de raad en provinciale staten immers niet aan. Gemeente- en provinciebesturen kunnen dus zelf besluiten om tot de invoering van een vorm van burgerinitiatief over te gaan. Ik acht het ook niet gewenst om een wettelijke regeling te treffen over het burgerinitiatief. Het burgerinitiatief kan immers als één vorm van burgerparticipatie worden gezien. Daarnaast bestaan er ook diverse andere vormen, zoals de participatie van burgers in raadscommissies of advies- en overlegplatforms, de organisatie van inspraakavonden, allerlei vormen van interactief bestuur en diverse vormen van wijkgericht werken. Uit onderzoek blijkt dat de meeste gemeenten in de praktijk ook inderdaad dergelijke instrumenten inzetten.¹ Het is aan de gemeenten om te beslissen welke vorm(en) van burgerparticipatie zij passend achten in hun gemeenten.

Een ander punt is dat het burgerinitiatief op verschillende manieren kan worden ingevuld en uitgewerkt. Een wettelijke regeling zou hier verhinderend kunnen werken voor gemeenten die een regeling in het leven willen die past binnen de eigen cultuur en bij de eventuele andere vormen van burgerparticipatie die reeds in de gemeente bestaan. Het is mij overigens bekend dat onder andere de gemeenten Utrecht, Amersfoort en Velsen – onder een andere naam en met een verschillende uitwerking – al vormen van burgerinitiatief kennen. De provincies Noord-Holland en Friesland zullen op korte termijn een vorm van burgerinitiatief in hun provincie introduceren.

4.2. Het burgerinitiatief op nationaal niveau

Het begrip «burgerinitiatief» kan zoals gezegd ruimer worden getrokken dan het plaatsen van onderwerpen op de agenda van de gemeenteraad of provinciale staten. De argumenten die pleiten vóór invoering van het burgerinitiatief op lokaal en provinciaal niveau, kunnen ook in hoge mate aangevoerd worden voor de introductie van een vorm van burgerinitiatief op nationaal niveau. De invoering van een vorm van burgerinitiatief op nationaal niveau zou het engagement van de burgers bij de nationale politiek kunnen vergroten. De burger kan zelf direct participeren in het politieke besluitvormingsproces indien hij van mening is dat onderwerpen ten onrechte niet door het parlement of de regering aan de orde worden gesteld. Indien burgers zelf een onderwerp op de nationale politieke agenda kunnen plaatsen, kan mogelijk de band tussen de kiezer en gekozenen worden verstevigd.

¹ Berenschot, Binnengemeentelijke decentralisatie en deconcentratie in kaart gebracht, februari 2001. Onderzoek in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Tijdens de gecombineerde parlementaire behandeling van het grondwetswijzigingsvoorstel met betrekking tot het correctief bindend referendum en het wetsvoorstel voor een Tijdelijke referendumwet heb ik al aangegeven dat ik de invoering van het burgerinitiatief op landelijk niveau minder dringend acht. Het lijkt mij namelijk gewenst dat eerst op lokaal (en provinciaal) niveau ervaringen worden opgedaan met het burgerinitiatief, voordat wordt overwogen dit op nationaal niveau te introduceren.

Wijziging (Grond)wetgeving vereist?

Ik merk nog op dat voor de invoering van een vorm van burgerinitiatief dat een recht van (groepen) burgers inhoudt om onderwerpen, inclusief wetsvoorstellen, te plaatsen op de agenda van één van beide kamers geen wijziging van de Grondwet of andere wetgeving nodig is. De beide kamers bepalen immers hun eigen agenda. Zij kunnen dus (groepen van) burgers en maatschappelijke organisaties de bevoegdheid geven om onderwerpen te agenderen. Dit zou ook een wetsvoorstel kunnen zijn, dat vervolgens door een of meer kamerleden wordt overgenomen. Voor een dergelijk recht zou bijvoorbeeld in het reglement van orde een regeling opgenomen kunnen worden. Het is hierbij aan de kamers om te beslissen hoeveel handtekeningen van kiesgerechtigden vereist zijn voordat een onderwerp op de agenda wordt geplaatst. Alleen voor de introductie van het burgerinitiatief dat het recht inhoudt om wetsvoorstellen bij de Tweede Kamer *in te dienen* is een wijziging van de Grondwet vereist. Een dergelijk recht vormt immers een afwijking van het in artikel 82 neergelegde beginsel dat wetsvoorstellen alleen door de Koning of de Tweede Kamer ingediend kunnen worden.

5. Vormen van volksinitiatief en burgerinitiatief in enkele andere landen

Duitsland

Op federaal niveau bestaat in Duitsland niet de mogelijkheid van een volksinitiatief. Alle Duitse Länder kennen echter meerdere instrumenten van directe democratie. Met name de noordelijke Länder kennen het «*Volksinitiativ*», soms ook wel «*Bürgerantrag*» of «*Volksantrag*» geheten. Dit instrument geeft kiesgerechtigden het recht de Landtag te verzoeken zich over een voorgedragen onderwerp te beraden. Het kan een voorstel van wet betreffen, maar ook andere onderwerpen (zoals de ontbinding van de Landtag). Het gaat hier derhalve om het plaatsen van onderwerpen op de agenda van de Landtag. Het gaat hier dus veeleer om een burgerinitiatief, dan om een volksinitiatief in de in deze notitie aan dit begrip gegeven uitleg. In enkele deelstaten leidt afwijzing van het Volksinitiatief er toe dat een «*Volksbegehren*» geïnitieerd mag worden.

Onder «*Volksbegehren*» wordt verstaan een opdracht aan de deelstatelijke wetgever om zich uit te spreken over een voorstel van wet. Het Volksbegehren staat daarbij niet op zichzelf. Het is bedoeld als aanloop naar een volksstemming. In de meeste Länder vindt alleen een volksstemming plaats, indien de Landtag het Volksbegehren afwijst (vgl. de voorstellen van de Commissie-Biesheuvel). Het «*Volksbegehren*» kan derhalve als een volksinitiatief in de zin van deze notitie worden gezien.

Naast de beschreven instrumenten op deelstaatniveau, bestaan er ook op gemeentelijk niveau verschillende instrumenten van directe democratie. In de eerste plaats de «*Bürgerantrag*», het equivalent van het Volksinitiatief

op gemeentelijk niveau. Het «*Bürgerbegehren*» is een variant op het Volksbegehren op deelstatelijk niveau. Indien de raad het Bürgerbegehren inwilligt, vindt er geen volksstemming plaats. Deze vindt alleen plaats indien de raad het voorstel afwijst.¹

Finland

De Finse Gemeentewet kent zowel het burgerinitiatief als het volksinitiatief. Indien een burgerinitiatief door te minste twee procent van de kiesgerechtigde burgers is ondertekend, is de gemeenteraad verplicht het in behandeling te nemen. Het Finse lokale volksinitiatief is raadgevend en dient uit te gaan van minimaal vijf procent van de kiesgerechtigden.

Italië

De Italiaanse Grondwet kent ten aanzien van wetgeving de figuur van het burgerinitiatief. 50 000 kiesgerechtigde burgers kunnen een wetsvoorstel aanhangig maken bij het parlement. Van dit recht wordt uitbundig gebruik gemaakt: thans wachten ruim 400 wetsvoorstellen op parlementaire behandeling.

500 000 kiesgerechtigden kunnen een referendum afdwingen, ook over al bestaande wetgeving. Een dergelijk referendum is dus eigenlijk een soort volksinitiatief. Gebruik van dit referendum bewerkstelligde in 1977 de legalisering van abortus, terwijl in de vroege jaren '90 van de vorige eeuw negen voorstellen werden aanvaard die onder andere een nieuw kiesstelsel en strengere regelgeving inzake partijfinanciering behelsden.²

Nieuw-Zeeland

Sinds 1993 bestaat in Nieuw-Zeeland het *citizens initiated referendum (CIR)*. Tegen een geringe vergoeding kunnen burgers een voorstel in de vorm van een eenvoudig geformuleerde vraagstelling in procedure brengen. Indien binnen een jaar ten minste 10% van de kiesgerechtigde burgers het initiatief steunt, vindt een volksstemming plaats over het voorstel. Er zijn 29 van dit soort volksinitiatiefprocedures gestart, waarvan drie ook tot een volksstemming hebben geleid: een over verzwaring van de straffen voor geweldsdelicten, een inzake vermindering van de omvang van de beroepsbrandweer en een inzake vermindering van het aantal leden van het huis van afgevaardigden. Alle drie de voorstellen werden afgestemd.³

Slowakije

In de Slowaakse Grondwet is (naast het referendum) het volksinitiatief vastgelegd, echter met hoge drempels. Een volksinitiatief dient door ten minste 350 000 kiesgerechtigde burgers te worden ondertekend, terwijl de opkomst bij de stemming ten minste 50% moet bedragen. Er zijn nog geen volksinitiatieven in stemming gebracht.⁴

Verenigde Staten

De VS kennen op nationaal niveau geen volksinitiatief of burgerinitiatief. In 22 van 50 deelstaten bestaat het volksinitiatief echter wel en wel in de radicale variant. In 16 staten strekt dit recht zich ook uit tot de mogelijkheid wetsvoorstellen direct aan de burgers voor te leggen. In 7 andere staten is dit laatste mogelijk na behandeling van een door de burgers aanhangig wetsvoorstel door het parlement. In de meest staten werd het volksinitiatief ingevoerd in de eerste twee decennia van de vorige eeuw, dus tijdens de tweede democratische golf. Sindsdien vonden meer dan

¹ M. Nap, W. van der Woude, Federale, deelstatelijke en gemeentelijk referenda. Het referendum in België, Duitsland, Oostenrijk en Zwitserland, Groningen 2001, blz. 25 tot en met 43.

² www.mehr-demokratie.de en www.europa-magazin.ch.

³ www.mehr-demokratie.de.

⁴ www.referendumplatform.nl.

18 000 volksstemmingen (in het kader van volksinitiatieven en referenda) plaats. De meeste betroffen verplichte referenda over voorstellen tot grondwetsherziening.¹

In de meeste staten komt het volksinitiatief op gemeentelijk niveau voor. Gegevens over de aantallen gevolgde volksinitiatiefprocedures zijn niet beschikbaar. Het komt voor dat in een staat met een rijke traditie op het gebied van directe democratie als Californië in bepaalde gemeenten de kiezers bij de periodieke verkiezingen voor een groot aantal publieke ambten hun stem kunnen uitbrengen over enkele tientallen referenda en volksinitiatieven.²

Luxemburg

In kleine gemeenten kan 25% van de kiesgerechtigden, in grotere gemeenten 20%, een volksstemming afdwingen over een onderwerp dat tot de gemeentelijke competentie behoort. Van dit recht op een lokaal volksinitiatief is tot nu toe slechts beperkt gebruik gemaakt.

Oostenrijk

Op federaal niveau kent men in Oostenrijk het «*Volksbegehren*», het recht van burgers om onderwerpen die bij Bondswet geregeld zouden moeten worden te doen agenderen bij de Nationalrat, het parlement. Het Volksbegehren kan in de vorm van een uitgewerkt voorstel van wet, maar ook als aanbeveling worden ingediend. Er bestaat voor de Nationalrat geen verplichting om het Volksbegehren in behandeling te nemen. Slechts wanneer de Nationalrat daartoe besluit, wordt het initiatief besproken.

In enkele Länder kunnen burgers zich tot de Landsregering wenden met een «*Volksinitiativ*». Dit betreft een gekwalificeerd petitieright, waarbij de petitie gericht is op het nemen, wijzigen of intrekken van een bestuurlijke maatregel door een bevoegd overheidsorgaan. Het Volksinitiativ kan in Oostenrijk dus geen betrekking hebben op algemeen verbindende voorschriften. Een beperking is hierin gelegen, dat de verlangde maatregel in het belang van het gehele Land of ten minste van een regio is. Naast het Volksinitiativ kennen de Länder het «*Volksbegehren*», het verzoek aan de Landtag tot invoering, wijziging of intrekking van een wettelijke regeling. Enkele deelstaten eisen een uitgewerkt voorstel van wet. Meestal volstaat een duidelijke omschrijving van het doel, dat door de wetgeving bereikt moet worden. De Landtage zijn in principe op geen enkele wijze gebonden aan het Volksbegehren. In enkele deelstaten kan een geldig Volksbegehren, dat door de Landtag niet wordt ingewilligd, leiden tot een «*Volksabstimmung*» (bindend referendum).³

Zwitserland

Burgers kunnen op nationaal niveau een volksinitiatief indienen over een wijziging van de Grondwet. Voor het houden van dit volksinitiatief dienen binnen een termijn van 18 maanden 100 000 handtekeningen verzameld te worden. Het volksinitiatief kan geformuleerd worden als een algemene aansporing om tot bepaalde wetgeving over te gaan of als een concreet voorstel dat niet meer aangepast behoeft te worden door het parlement en de regering. De autoriteiten kunnen met een tegenvoorstel komen, dat doorgaans minder ver gaat dan het volksinitiatief. Van het instrument wordt veelvuldig gebruikt gemaakt. Momenteel zijn er ongeveer 7 volksinitiatieven in de fase van het verzamelen van handtekeningen, terwijl 16 voorstellen in het stadium zijn dat voldoende handtekeningen zijn ingediend.

¹ www.iandrinstitute.org.

² www.iandrinstitute.org.

³ M. Nap, W. van der Woude, Federale, deelstatelijke en gemeentelijk referenda. Het referendum in België, Duitsland, Oostenrijk en Zwitserland, Groningen 2001., blz. 45 tot en met 77.

Op het niveau van de kantons bestaat ook de mogelijkheid van een volksinitiatief. In een aantal kantons leidt elk totstandgekomen volksinitiatief verplicht tot een volksstemming. Voor de meeste kantons is echter van belang of het kantonparlement zich kan verenigen met het volksinitiatief. Is dat niet het geval, dan wordt het initiatief onderworpen aan een volksstemming. Wordt het volksinitiatief ondersteund door het parlement, dan kan een dergelijk initiatiefvoorstel als een gewoon wetsvoorstel facultatief referendabel zijn.¹

6. Conclusie

Het volksinitiatief en het burgerinitiatief zijn beide instrumenten om de betrokkenheid van burgers bij de publieke besluitvorming te vergroten. Deze notitie bevat een aanzet tot gedachtewisseling over deze instrumenten.

De afgelopen decennia is het volksinitiatief herhaaldelijk aan de orde gesteld. Belangrijkste bezwaren tegen het volksinitiatief zijn naar mijn mening dat het de mogelijkheid behelst dat een wet tot stand wordt gebracht waar de regering en het parlement niet achter staan en dat bij dit instrument de mogelijkheid bestaat dat er geen totaalafweging van het initiatief plaatsvindt in relatie tot het gehele overheidsbeleid.

Door middel van een handreiking heb ik gemeenten reeds gestimuleerd om een vorm van burgerinitiatief op lokaal niveau te introduceren. Voor de invoering van het burgerinitiatief op nationaal niveau heeft het mijn voorkeur eerst te wachten tot enige ervaring met dit instrument bij de decentrale overheden is opgedaan. Niets staat echter de Tweede en de Eerste Kamer in de weg om zelf een vorm van burgerinitiatief te introduceren dat groepen burgers het recht geeft om onderwerpen te agenderen voor de Tweede of Eerste Kamer.

¹ www.admin.ch, M. Nap, W. van der Woude, Federale, deelstatelijke en gemeentelijk referenda. Het referendum in België, Duitsland, Oostenrijk en Zwitserland, Groningen 2001., blz. 25 tot en met 43.