



MaakdeWet.NL

Door Arjen Nijeboer, Josien Pieterse, Niesco Dubbelboer, Mieke van Heesewijk

Inleiding

Netwerk Democratie, stichting Agora Europa en het Referendumplatform hebben hun krachten samengevoegd om het mogelijk te maken dat mensen zelf wetsvoorstellen kunnen indienen: Maak deWet!

Als organisaties opereren wij vanuit het idee dat burgers het recht hebben om zich verregaand te bemoeien met de wetten die voor hen worden gemaakt. Hiervoor dienen ze te weten hoe wetgevingsprocessen in elkaar steken en op welke momenten ze daar invloed op uit kunnen oefenen. Het bestaande wetgevingsproces breiden we uit met de mogelijkheid om zelf wetsvoorstellen te schrijven. De bemoeienis met het wetgevingsproces kent verschillende niveaus. Soms willen mensen meedenken over wetgeving en dus de mogelijkheid hebben om 'mee te kijken'. Soms willen mensen weten hoe de volksvertegenwoordigers hebben gestemd om ze daarover ter verantwoording te kunnen roepen. Soms willen mensen een onderwerp aandragen in de politieke arena. Voor al deze niveaus zijn er mogelijkheden. Eentje ontbreekt nog: zelf een wetsvoorstel indienen.

In 2010 publiceerde de Raad voor Openbaar Bestuur (ROB) een mooi advies met de titel 'Vertrouwen in democratie' met handreikingen om de befaamde kloof tussen burger en overheid te dichten. In dit rapport werd gepleit om naast de representatieve democratie ook participatieve vormen van democratie te erkennen en te stimuleren. Het burgerinitiatief wordt daarbij genoemd als één van die instrumenten: *"Om de legitimiteit van politiek en bestuur te herstellen, heeft de representatieve democratie participatieve aanvulling en versterking nodig. Binnen het representatiemodel moet de stem van kiezers meer gaan tellen door hen tussen de verkiezingen door ook op andere momenten invloed te geven."* (Rob, 2010, p 42)

Uit het rapport 'Vertrouwen in Burgers' dat de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) in 2012 uitbracht blijkt dat dit burgerinitiatief op dit moment de enige mogelijkheid is voor burgers om in de Tweede Kamer iets te agenderen. De uitvoering hiervan hapert echter: *"Soms lopen burgers voor op beleidsmakers en willen ze een onderwerp op de politieke agenda zetten dat onder beleidsmakers (nog) niet de fase van de beleidsformulering heeft bereikt. Verschillende pogingen zijn gedaan om via een formeel 'Burgerinitiatief' een onderwerp op de agenda van de Tweede Kamer te krijgen, met beperkt succes."* (WRR, 2012, pp 54).

In 2013 verscheen de kabinetsnota 'Doe-democratie' met daarin voor het eerst de erkenning vanuit het Kabinet dat er andere vormen van democratie naast de representatieve moeten kunnen bestaan, ondanks dat dit spanningen oproept. En in de Troonrede van 2013 repte koning Willem Alexander van de participatiesamenleving, een samenleving waarin burgers veel zelf oplossen, zonder daarbij te wachten op de overheid.

Het zijn allemaal uitingen van een veranderende samenleving waarbij de spelregels van onze democratie aangepast moeten worden, teneinde aan te sluiten bij de ontwikkelingen die gaan in de richting van meer invloed en zeggenschap. Gezamenlijk onderzoeken wij van Netwerk Democratie, Agora Europa en het Referendum Platform nieuwe vormen van democratie. We willen deze succesvol in het politieke domein proberen te introduceren.

Wie zijn wij?

Het afgelopen jaar ontwikkelde **Netwerk Democratie** al de website **Volgdewet.nl**. Deze website laat niet alleen zien hoe (actuele) wetten tot stand komen, maar maakt ook zichtbaar hoe je als burger invloed uit kunt oefenen op het wetgevingsproces. Netwerk Democratie verbindt 'traditionele' met 'nieuwe' democratische instrumenten en verenigt participatieve met representatieve democratie, Netwerk Democratie stimuleert de discussie omtrent transparantie, toegankelijkheid en 'accountability' van bestuur. Zij ontwikkelt en ondersteunt de bouw van applicaties ten behoeve van democratische innovatie en ondersteunt internetpioniers op het gebied van democratie. Ze stimuleert kritisch en actief burgerschap.

Agora Europa is al bijna 25 jaar bezig om directere vormen van democratie te ondersteunen en te onderzoeken. De focus is dat burgers meer te zeggen krijgen over de besluiten die over hen worden genomen op lokaal, landelijk en Europees niveau. Tientallen interactieve projecten en conferenties heeft de stichting georganiseerd met in de laatste jaren meer nadruk op burgerinitiatieven, die uitgaan van zelfbeschikking.

Het **Referendum Platform** houdt zich bezig met diverse vormen van het referendum als democratisch instrument en adviseerde de laatste tien jaar bij verschillende referenduminitiatieven op lokaal en landelijk niveau en is betrokken bij de totstandkoming van de wetsvoorstellen die nu voorliggen in de Eerste Kamer over het correctief referendum. Het voerde ook campagne voor invoering van het Europese burgerinitiatief.

Het initiatief **MaakdeWet** is een uitbreiding van Volgdewet.nl, waarmee we willen laten

zien dat de overheid veel meer gebruik moet en kan maken van innovatieve technologische middelen en meer open moet staan voor constructieve ideeën vanuit de samenleving. In een levendige democratie moeten burgers immers de gelegenheid hebben om mee te denken en mee te beslissen bij de totstandkoming van wetten. Een logisch onderdeel in dit proces is dan het zelf schrijven van een wetsvoorstel. Wij slaan twee vliegen in een klap. Wij gaan een wet maken die het mogelijk maakt dat mensen zelf een wet kunnen maken: de wet op het volksinitiatief! Via een volksinitiatief kunnen mensen zelf onderwerpen in de vorm van een wetsvoorstel voordragen aan het parlement en bevolking. Maar daarvoor moet er dus eerst een wet op het volksinitiatief worden ontworpen en aangenomen. Dat doen wij met de hulp van een ieder die dat wil, deels als educatief project. Wat is er nodig om een goed wetsvoorstel te maken?

Wij als initiatiefnemende clubs hebben allemaal onze eigen redenen om deze actie te lanceren. Voor Netwerk Democratie is de transparantie van het wetgevingsproces van belang. In een recent [WODC-rapport](#) van het Ministerie van Veiligheid en Justitie wordt immers opgemerkt dat de Nederlandse overheid transparant is voor insiders, maar dat het voor burgers en belangenorganisaties die niet dagelijks met politieke besluitvorming te maken hebben, moeilijk te doorgronden is wat er precies gebeurt. Op dit moment wordt veel informatie niet vrijgegeven. Deels omdat het vrijgeven van informatie aan allerlei regels is gebonden, maar ook om strategische redenen. In het Nederlandse politieke systeem wordt veel onderhandeld achter de schermen. Dit 'polderen' wordt noodzakelijk geacht voor de consensuspolitiek die Nederland typeert. Wat bestuurders uit het oog verliezen is dat dit tot een ongelijkwaardige informatiepositie tussen bestuurders en burgers leidt. Burgers weten immers niet wie er gehoord wordt en welke belangenafweging plaats vindt. Dit roept argwaan en wantrouwen op en dit wantrouwen zorgt voor een verwijdering van de politiek. De burger heeft niet meer het gevoel dat zijn belangen gerepresenteerd worden hetgeen bijdraagt aan de kloof tussen burgers en bestuurders, zoals eerder benoemd in het advies van de Raad voor het Openbaar Bestuur 'Vertrouwen op democratie'.

Voor Agora Europa en het Referendum Platform is de zorg om dit gebrek aan vertrouwen een belangrijke reden om actie te ondernemen. Dit gebrek aan vertrouwen brengt immers de legitimiteit van het politieke systeem in het geding. Een representatieve democratie ontleent haar bestaansrecht aan het mandaat van het volk. In Nederland zijn er veel burgers 'afgehaakt'. Een kwart van de stemgerechtigden bracht geen stem uit tijdens de laatste Tweede Kamerverkiezingen. Ze interesseren zich niet meer in de politiek en hebben niet het idee dat hun belangen worden vertegenwoordigd.

Maar ook de niet afhakers geven aan vaker hun mening te willen geven over voor hen belangrijke onderwerpen. Het referendum als instrument kan al jaren rekenen op veel support. En dat is ook logisch in een tijd waarin zoveel meer mensen goed opgeleid zijn en geacht worden op tal van terreinen talloze keuzes te kunnen maken om hun leven in te richten. Op politiek gebied mogen zij de controle op de macht kiezen, niet de macht zelf. Dat wil zeggen dat je lokaal en nationaal een keer in de zoveel tijd je stem uitbrengt op een partij, waarna het onduidelijk is wat er met die stem gebeurt.

In deze tijd van ongekende technologische mogelijkheden en voortgeschreden emancipatie moet dit anders kunnen. Zo werd in Finland al in 2005 vastgelegd dat ICT niet alleen ingezet moet worden om burgers te informeren, maar ook om ze te

consulteren. Inmiddels worden er mogelijkheden voor online discussies, polls en het volgen van parlementariërs gerealiseerd. Ook in Slovenië hebben burgers mogelijkheid om online voorstellen te doen voor wetgeving. Beide initiatieven worden uiteengezet in het WODC-rapport dat enige tijd geleden aan de minister van Veiligheid en Justitie is aangeboden. In de officiële Kabinetsreactie op dit rapport wordt helaas niet ingegaan op de mogelijkheden om burgers meer te betrekken bij de besluitvorming. Een gemiste kans in dat rapport. Iets dat in de nota 'Doe democratie' van het Kabinet enigszins wordt hersteld.

MaakdeWet - Het Volksinitiatief

Voor ons is het niet meer een kwestie van of, maar een kwestie van wanneer de democratie zich aanpast aan de moderne tijd. Met MaakdeWet geven we een impuls aan de realisatie van deze modernisering.

Ergens in de komende maanden keurt de Eerste Kamer naar verwachting de Wet Raadgevend Referendum goed. Als dat gebeurt dan kunnen 300.000 burgers een niet-bindend referendum aanvragen over wetten en verdragen, nadat deze door het parlement zijn aangenomen. Dat is mooi nieuws. Maar burgers zouden niet alleen moeten kunnen beschikken over deze rem, maar ook over een gaspedaal. Daarom starten wij de campagne voor invoering van het volksinitiatief: een referendum over voorstellen van burgers c.q. burgerorganisaties.

Correctief referendum, burgerinitiatief en volksinitiatief

In Nederland is de referendumdiscussie al decennia nagenoeg beperkt gebleven tot het correctief referendum. Zo'n referendum werkt in feite als een rem: als burgers voldoende handtekeningen inzamelen, kunnen ze een volksstemming verkrijgen over een wet of verdrag die zojuist door de Tweede en Eerste Kamer is aangenomen en zo een verandering van de wetgeving blokkeren.

Het correctieve referendum waarover de Eerste Kamer binnenkort definitief stemt, is een niet-bindend referendum die via een gewone wet wordt geregeld (de Wet Raadgevend Referendum). Tegelijk met de niet-bindende variant is ook een Grondwetswijziging ingediend die een bindend correctief referendum mogelijk maakt. Deze wordt begin 2014 tegelijk met het niet-bindende referendum behandeld door de Eerste Kamer, maar moet na de verkiezingen nogmaals en wel met een tweederde meerderheid worden goedgekeurd. De indieners hebben deze dubbele indiening gedaan in de wetenschap dat die tweederde meerderheid er hoogstwaarschijnlijk niet zal zijn (zowel CDA, VVD als de kleine christelijke partijen zijn in principe tegen). De niet-bindende versie kan via een gewone wet en dus met een gewone meerderheid worden ingesteld. Deze gewone meerderheid is er in de huidige samenstelling van de Eerste Kamer in principe wel.

Het correctief referendum nodigt burgers uit om zich te verzetten tegen een verandering van de wetgeving. En dat is prima: in een volwassen democratie moeten burgers de mogelijkheid hebben om ongewenste wetten van tafel te krijgen. Maar het is om verschillende redenen niet goed als het daarbij blijft. Burgers willen in voorkomende gevallen ook kunnen aangeven wat ze wél willen. Voor het politieke bedrijf als geheel is het gezond dat er niet alleen een instrument bestaat dat tegenstand mobiliseert, maar

dat er ook instrumenten zijn waarmee burgers constructief kunnen bijdragen aan beter beleid. Een auto komt alleen vooruit als het naast een rem ook een gaspedaal heeft.

In 2006 is op landelijk niveau het ‘nationaal burgerinitiatief’ ingevoerd om burgers de kans te geven eigen voorstellen in de politiek in te brengen. Het burgerinitiatief is een agendarecht: als burgers 40.000 handtekeningen inzamelen kunnen zij een voorstel op de agenda van de Tweede Kamer zetten.

Hoewel een stap in de goede richting, kent het burgerinitiatief diverse zwakheden. Acht van de twaalf burgerinitiatieven die tot begin 2013 werden ingediend, werden niet eens in behandeling genomen vanwege strijdigheid met de regel dat het onderwerp van het burgerinitiatief de laatste twee jaar niet in de Tweede Kamer aan de orde mag zijn geweest. Uiteraard passeren de meeste onderwerpen in een periode van twee jaar wel eens de revue in het parlement, dus dat doet de meeste burgerinitiatieven al de das om. Nog belangrijker is het feit dat de Tweede Kamer geheel soeverein beslist wat ze met burgerinitiatieven doet. Ze kan burgerinitiatieven die haar niet zinnen heel eenvoudig terzijde schuiven, ook al zijn er goede argumenten voor of heeft het veel steun onder de bevolking.

Wij stellen zeker niet dat de Tweede Kamer elk burgerinitiatief met voldoende handtekeningen automatisch zou moeten overnemen. Uit de ondersteuning van 40.000 burgers blijkt immers helemaal niet dat de meerderheid van de Nederlanders het voorstel steunt. Dat kan alleen blijken uit een referendum, voorafgegaan door een breed publiek debat waarin politieke partijen, maatschappelijke organisaties, commentatoren, actieve burgers enz. hun duit in het zakje hebben kunnen doen. In tegenstelling tot de meeste burgerinitiatieven leiden referenda typisch tot hoog oplopend publiek debat. De referendumoptie maakt het voor burgers zinvol om deel te nemen aan het publieke debat en de stemming: het is immers zinvol om mee te praten over iets waarover je vervolgens zeggenschap hebt! De referendumoptie maakt dat regering en parlement voorstellen van burgers veel serieuzer moeten nemen. Als ze burgervoorstellen die toch over aanzienlijke steun beschikken lichtvaardig terzijde schuiven, dan riskeren ze een mogelijk referendum over dat onderwerp te verliezen.

Verschillende Westerse landen kennen het volksinitiatief. Dankzij het volksinitiatief staan soms onderwerpen op de agenda die in een zuiver representatief systeem al bij voorbaat kansloos lijken. Een actueel voorbeeld is het “1:12”-volksinitiatief over de invoering van een maximale loonvork van 1 staat tot 12, waarover de Zwitsers op 24 november 2013 hebben gestemd (zie www.1-12.ch). Inzet is dat alle Zwitserse bedrijven en instellingen hun meestverdienende niet meer dan 12 keer het salaris (inclusief bonussen en immateriële vergoedingen) van de minstverdienende mogen geven. De meeste Zwitserse politieke partijen durfden hun vingers niet aan dit onderwerp te branden, maar dankzij het volksinitiatief staat het toch vol op de agenda en kunnen gevestigde belangen het thema niet meer negeren. Het referendum is immers bindend en er gelden geen opkomstdrempels, zodat zelfs een boycotactie door de tegenstanders van het volksinitiatief geen soelaas biedt. Er zit voor de tegenstanders van het volksinitiatief niets anders op dan het publieke debat aan te gaan met feiten en argumenten.

Dit Zwitserse referendum heeft geleid tot een breed maatschappelijk debat en een grotere betrokkenheid van burgers, zoals bij vele referenda het geval is. Ook in Nederland bij het enige referendum in de (moderne) geschiedenis (de Europese

Grondwet in 2005) waren vriend en vijand het er over eens dat het een enorme impuls was over het debat over Europa.

Elementen van een wet voor het volksinitiatief

Door ervaring wijs geworden – enkelen van ons hebben eerder een campagne gevoerd voor invoering van het volksinitiatief in Amsterdam –gaan we met iedereen die dat wil een wetsvoorstel voor het volksinitiatief schrijven. De kwaliteit van het referendum staat of valt namelijk met de exacte spelregels en voorwaarden en daarbij geldt dat *'the devil is in the details'*.

Net als voor een bindend correctief referendum is voor een bindend volksinitiatief een wijziging van Grondwet (en daarmee een tweederde meerderheid) nodig. Deze tweederde meerderheid is in het huidige politieke landschap niet aanwezig. Bovendien is het traject om de Grondwet te wijzigingen zeker twee keer zo lang. Daarom kiezen we voor een niet-bindende variant via een gewone wet. Zo kan Nederland eerst ervaring opdoen met het volksinitiatief in de praktijk.

Een beetje historie

Een leidende rol in de Nederlandse referendumdiscussie wordt nog steeds ingenomen door het rapport van de commissie-Biesheuvel (1985). De huidige wetsvoorstellen voor het correctief referendum zijn tot in details gebaseerd op het eindrapport van deze staatscommissie. Veel minder bekend is dat een meerderheid van de commissie ook positief adviseerde omtrent de invoering van het volksinitiatief inclusief de gewenste voorwaarden en spelregels. Ieder voorstel voor invoering van het volksinitiatief zal door politici tegen het advies van de commissie-Biesheuvel worden gewogen. We moeten ons daarom goed rekenschap geven van dit advies. Dit geldt ook voor de nota over het volksinitiatief die in 2002 door toenmalig minister Klaas de Vries van Binnenlandse Zaken op verzoek van de Tweede Kamer is geschreven.

Daarnaast kent een aantal Westerse staten het volksinitiatief. Het is uiteraard verstandig om deze systemen en de daarmee opgedane ervaringen goed te bestuderen en te verwerken in ons voorstel. Zwitserland en een flink aantal Amerikaanse deelstaten hebben veruit de meeste ervaring met het volksinitiatief, onder andere omdat het volksinitiatief hier al meer dan een eeuw bestaat. In die landen is de handtekeningendrempels laag, zijn er meestal geen of nauwelijks uitgezonderde onderwerpen en is er ook haast nergens opkomstdrempels. Maar ook in Duitsland, Oostenrijk, Finland, Slovenië en Luxemburg bestaan vormen van het volksinitiatief, al dan niet op deelstaatsniveau.

Op basis van deze studies en van inhoudelijke uitwisseling met politici, deskundigen en actieve burgers maken we een keuze voor de spelregels van het volksinitiatief, zoals:

- **Vormvereisten.**

In sommige volksinitiatiefstelsels moeten burgers met een uitgewerkt wetsvoorstel komen c.q. met een grondwetswijziging in de juiste juridische vorm; in andere stelsels komen burgers slechts met een korte tekst of zelfs alleen met een vraagstellen, wordt daarover een referendum gehouden en is het vervolgens aan de regering om het burgervoorstel in wetgeving om te zetten. De Nederlandse grondwet stelt (art. 82 tm/ 87) dat alleen de regering en de Tweede Kamer wetsvoorstellen kunnen indienen. Alleen de Tweede Kamer kan

wetsvoorstellen intrekken en amenderen en dat de Eerste en Tweede Kamer samen formeel het eindoordeel vellen. De grondwet op dit punt wijzigen is voorlopig onmogelijk omdat de tweederde meerderheid daarvoor ontbreekt. Het volksinitiatief zal zodanig moeten worden vormgegeven dat het zich invoegt in de bestaande grondwettelijke orde.

- **Speelruimte voor het parlement en de regering.**

Als burgers geen wetsvoorstellen (mogen) indienen, maar slechts een gewoon voorstel of vraagstelling, dan zal het uit het burgervoorstel voortvloeiende wetsvoorstel op instigatie van de regering of parlement door een ministerie moeten worden uitgewerkt. Hoe zorgen we ervoor dat dat inderdaad conform het volksbesluit gebeurt?

- **Ambtelijke ondersteuning voor burgers die een volksinitiatief willen lanceren.**

Als Tweede Kamerleden een initiatiefwet lanceren, dan is betreffende ministerie waar het onderwerp onder valt, verplicht ambtelijke ondersteuning te bieden, ook als het ingaat tegen de wens van het Kabinet en de betreffende verantwoordelijke minister. In ons voorstel dient ook bij het volksinitiatief dit geregeld te worden voor burger(organisatie)s nadat gebleken is dat het voorstel over voldoende support beschikt.

- **Uitgezonderde onderwerpen.**

Hoe meer belangrijke onderwerpen worden uitgezonderd, hoe meer het volksinitiatief zijn waarde verliest. Juist over belangrijke onderwerpen zou de bevolking zich moeten kunnen uitspreken. Anderzijds kun je er vergif op innemen dat het parlement bepaalde onderwerpen zal willen uitzonderen. Ook bij het huidige correctieve referendum zijn de begroting, de monarchie en de grondwet uitgesloten. Bij het volksinitiatief zal de neiging om onderwerpen uit te sluiten alleen nog maar groter zijn, omdat het volksinitiatief een zwaarder, verrekender instrument is dan het correctief referendum. Bij de laatste houden politici immers nog het monopolie op de wetgevingsagenda. Ook bij het nationaal burgerinitiatief zijn er uitgezonderde onderwerpen: de grondwet, begrotingswetten en belastingen. In Zwitserland en Amerikaanse deelstaten zijn er hoegenaamd geen uitgezonderde onderwerpen en is het perfect mogelijk om bijvoorbeeld belastingen af te schaffen. Maar de bevolking begrijpt heel goed dat de staat zonder belastingen ook geen diensten kan leveren. Er zou echter geen vage, algemene uitzonderingsgrond moeten zijn. De spelregels voor het nationaal burgerinitiatief stellen bijvoorbeeld dat een burgervoorstel “niet mag indruisen tegen in ons land diep gewortelde waarden en normen”. Dit is een dermate vage omschrijving dat dit als uitzonderingsgrond tegen elk willekeurig burgerinitiatief kan worden ingebracht en dat zouden we niet moeten willen.

- **Direct of indirect volksinitiatief.**

In Amerikaanse deelstaten wordt een volksinitiatief niet eerst aan het parlement voorgelegd, maar direct aan de burgers. In Zwitserland en sommige Duitse deelstaten wordt het volksinitiatief eerst aan het parlement voorgelegd (indirect volksinitiatief). Neemt het parlement het over, dan is iedereen blij en eindigt het

initiatief. Neemt het parlement het voorstel niet over, dan wordt het aan de kiezers voorgelegd middels een referendum.

- **Tegenvoorstel van het parlement.**

In Zwitserland kan het parlement een tegenvoorstel naast een volksinitiatief plaatsen. De kiezers kunnen tegen beide 'ja' of 'nee' zeggen ("Doppeltes Ja") zodat ze drie keuzes hebben: het volksinitiatief, het tegenvoorstel of geen van beide (de status quo). Via een derde controlevraag ("Als beide een meerderheid krijgen, welke verkiest u dan?") komt er altijd een absolute meerderheid uit de bus. Het voordeel is dat burgers meer keuzemogelijkheden hebben, dat het systeem interactief is (eerst kan het parlement een volksinitiatief overnemen en als ze dat niet wil, dan kan ze toch een tegenvoorstel maken waarin de sterke kanten van het volksinitiatief wel zijn opgenomen maar de vermeende nadelen niet) en de uitslag levert meer informatie op over de wensen van de burgers. Het nadeel is dat het vrij complex is en dus hoge eisen stelt aan burgers. Zwitsers zijn gewend aan soms vrij complexe direct-democratische besluitvorming, maar Nederlanders hebben nagenoeg geen ervaring hiermee.

- **Handtekeningendrempel.**

Indien we kiezen voor een indirect volksinitiatief is de vraag of is er één drempel moet zijn (zoals in Zwitserland: 100.000 stuks) of moet de handtekeningendrempel in twee fasen worden opgedeeld zoals in Duitse deelstaten? Met een lagere handtekeningendrempel verkrijgen burgers daar het recht op een parlementaire behandeling van hun voorstel. Wijst het parlement hun voorstel af, dan hebben de burgers het recht om een tweede, hogere handtekeningendrempel te halen en zo een referendum te verkrijgen over hun voorstel. Het voordeel van een handtekeningendrempel in twee fasen is dat burgers niet de moeite hoeven te nemen om de tweede, hogere drempel te halen indien het parlement hun voorstel wil overnemen of de burgers sowieso niet in de race zijn voor een referendum.

- **Nationaal, provinciaal en gemeentelijk niveau.**

De huidige grondwetswijziging voor het bindende correctieve referendum, evenals het bindende correctieve referendum dat sneuvelde in de Nacht van Wiegel (1999), regelde een referendum op alle drie bestuurlijke niveaus. Het niet-bindende raadgevende correctieve referendum dat dit najaar waarschijnlijk wordt goedgekeurd, regelt alleen een referendum op nationaal niveau. Dit omdat de indieners het niet opportuun achtten om aan provincies en gemeenten een referendumregeling op te dringen die geen grondwettelijke basis had. Bovendien is de kans groot dat gemeenteraden en provinciale staten die er niet zelf voor gekozen hebben om een niet-bindend referendum in te voeren, niet-bindende referendumsuitslagen zullen negeren. Dat is niet bevorderlijk voor het vertrouwen dat burgers in directe democratie hebben. Geen referendum is vaak te prefereren boven een slecht referendum. Gaan we voor het volksinitiatief regelen dat het alleen nationaal is of ook lokaal?

- **Hoogte drempel en wijze van inzamelen van handtekeningen.**

Hoeveel handtekeningen is reëel? Hoeveel tijd hebben initiatiefnemers om handtekeningen in te zamelen? Mogen mensen op straat hun handtekening

zetten of moet het op het gemeentehuis? Mag het digitaal? Deze vragen moeten we beantwoorden. Ten aanzien van de hoogte is het realistisch om uit te gaan van minimaal de hoeveelheid handtekening voor het correctieve referendum (300.000). Het volksinitiatief zal immers als een 'zwaarder' instrument beleefd worden. De inzamelingstermijn kan echter wel (veel) langer zijn, omdat het volksinitiatief in tegenstelling tot het correctief referendum geen verdragende werking heeft. Net als bij het correctieve referendum zouden handtekeningen vrij op straat moeten kunnen worden ingezameld. Elektronische handtekeningeninzameling (bijvoorbeeld via DigiD) is nog niet operatief bij het correctieve referendum, maar de Wet Raadgevend Referendum bepaalt wel (art. 31 lid 1) dat elektronische handtekeningeninzameling via een 'Algemene maatregel van bestuur' (dus door de regering zonder wetswijziging) kan worden ingevoerd.

- **Wel of geen opkomstdrempel.**

Politici neigen uit angst vaak naar het instellen van opkomstdrempels. In de praktijk kleven hier grote nadelen aan: de mogelijkheid van boycotacties door tegenstanders van het volksinitiatief (die alleen kunnen 'winnen' als het referendum ongeldig wordt verklaard wegens te lage opkomst) en een ontmoediging van het stemmen, zeker als burgers eenmaal hebben meegemaakt dat een referendum ongeldig werd verklaard en zo als zinloos wordt ervaren (dit effect is in Amsterdam vastgesteld). Ook als de opkomst bij een referendum relatief laag is, is de deelname nog zeer veel groter dan wanneer alleen de 150 personen in het parlement zouden beslissen. Bovendien is een opkomstdrempel bij een niet-bindend referendum onlogisch. Het halen van de opkomstdrempel suggereert immers dat de uitslag overgenomen wordt. Het huidige niet-bindende correctieve referendum heeft dan ook geen opkomstdrempel. Dat heeft een krachtig precedent geschapen.

- **Subsidie**

Zijn er publieke middelen voor burgers die een volksinitiatief lanceren? In de praktijk zal de regering, zeker bij het indirecte volksinitiatief, meestal tegen een specifiek volksinitiatief zijn gekant. (Burgerorganisaties zullen immers pogen om eerst via veel gemakkelijker wegen hun ideaal te realiseren en pas wanneer dat niet lukt, naar het volksinitiatief grijpen. Bij het indirecte volksinitiatief komt er bovendien pas een referendum als een meerderheid in het parlement het volksinitiatief heeft afgewezen. De regering is op een parlamentsmeerderheid gebaseerd. Dit betekent dat de regering vaak campagne zal willen voeren tegen het volksinitiatief. Mag ze daarvoor publieke middelen gebruiken? Men kan argumenteren dat als er publiek geld voor inhoudelijke campagne wordt ingezet, de voorstanders over evenveel middelen moeten beschikken als de tegenstanders. Belastinggeld wordt immers door zowel voor- als tegenstanders opgebracht.

- **Neutrale voorlichting.**

Is er los van eventuele publieke budgetten voor inhoudelijke campagnevoering een voorziening voor neutrale c.q. voorlichting? In Zwitserland ontvangen alle kiezers van overheidswege tijdig een referendumbrochure met daarin een zakelijke samenvatting, de volledige tekst van het volksinitiatief en evenveel

ruimte voor de voor- en tegenstanders om hun argumenten naar voren te brengen. Uit onderzoek blijkt dat deze kiesbrochure ondanks zijn 'saaiheid' onder de Zwitsers bijna bovenaan het lijstje van belangrijkste informatiebronnen scoort. Volgens ons moet de publieke omroep een rol spelen bij het (gelijkelijk) aan het woord laten van de voor- en tegenstanders, op soortgelijke (of andere) wijze als bij de 'zendtijd politieke partijen'.

- **Referendumcommissie.**

Is er een referendumcommissie die bepaalde (politiek gevoelige) taken vervult en toezicht houdt op het eerlijke verloop van het referendum en eventueel een rol speelt bij de hierboven genoemde neutrale voorlichting? De Wet Raadgevend Referendum regelt wel zo'n commissie.

- **Integratie van het burgerinitiatief in het volksinitiatief.**

Als we net als de Duitse deelstaten kiezen voor een indirect volksinitiatief met twee handtekeningdrempels (één voor parlementaire behandeling en één voor een referendum indien het parlement het voorstel afwijst), dan kan het burgerinitiatief worden geïntegreerd met het volksinitiatief. Het burgerinitiatief wordt dan de eerste stap van het volksinitiatief. Zo wordt een wildgroei aan direct-democratische instrumenten voorkomen. Het volksinitiatief kan echter ook los van het burgerinitiatief functioneren.

MaakdeWet kan als voorbeeld en platform fungeren voor andere initiatieven, waar initiatiefnemers hun voorstel willen laten uitmonden in een wetsvoorstel. Op dit moment wordt er in Amsterdam gekeken naar de mogelijkheden van het zelf opstellen van een 'Buurtwet' gebaseerd op het Engelse Localism Act.

Amsterdam, februari 2014

Josien Pieterse – Netwerk Democratie
Mieke van Heesewijk – Netwerk Democratie
Arjen Nijeboer – Referendum Platform
Niesco Dubbelboer – Stichting Agora Europa