

Vergaderjaar 2019–2020

35 340

Initiatiefnota van het lid Sneller over het recht van burgeramendement

Nr. 2

INITIATIEFNOTA

1. Inleiding

In deze initiatiefnota stelt de indiener het recht van burgeramendement voor. De voorzitter van de Staatscommissie Parlementair Stelsel dicht in zijn voorwoord Nederlanders het vermogen toe «om telkens passende oplossingen te vinden voor nieuwe en soms dreigende vraagstukken.»¹ Indiener hoopt met deze initiatiefnota een constructieve bijdrage te leveren aan de zoektocht naar die oplossingen om de inhoudelijke representatie in onze vertegenwoordigende democratie te verbeteren. Hij meent dat invoering van het burgeramendement een waardevol onderdeel zou zijn van het permanente streven naar manieren om ons democratische bestel aan te laten sluiten bij de huidige tijd, mogelijkheden en behoeftes. Indiener heeft voor deze initiatiefnota inspiratie geput uit de resolutie «Democratie van Nu» die de D66-leden tijdens het najaarscongres 2018 hebben vastgesteld. Hierin werd uitgesproken dat burgers het recht van amendement zouden moeten krijgen.

2. Achtergrond

2.1 Maatschappelijke behoefte

De democratie als beginsel van ons bestuur heeft zeer breed draagvlak onder de Nederlandse bevolking.² Veel mensen willen bovendien graag meer betrokken zijn en meedoen.³ Uit het Nationaal Kiezersonderzoek 2017 bleek bijvoorbeeld dat 77% van de Nederlanders voorstander is van

¹ Staatscommissie Parlementair Stelsel, *Lage Drempels, Hoge Dijken*, 2018, p. 14. (Bijlage bij Kamerstuk 34 430, nr. 9)

² Zie bijvoorbeeld *Lage Drempels, Hoge Dijken*, p. 78

³ Zie onder meer: P. van Houwelingen, A. Boele en P. Dekker (Sociaal en Cultureel Planbureau), *Burgermacht op eigen kracht? Een brede verkenning van ontwikkelingen in burgerparticipatie*, 2014, p. 43 en A. Edwards en D. de Kool (Rathenau Instituut), *Kansen en dilemma's van digitale democratie, Wat kan digitale burgerbetrokkenheid betekenen voor het Nederlandse parlement?*, 2015, p.6.

de representatieve democratie.⁴ Voor andere manieren om het staatsbestel te organiseren, zoals een technocratie of een geheel directe democratie, is daarentegen vele malen minder steun. Tegelijkertijd is er ook behoorlijk veel steun voor het introduceren van elementen of instrumenten van directe democratie in ons stelsel. Met de stelling dat «burgers meer invloed zouden moeten hebben op het beleid» was bijvoorbeeld 55% van de respondenten het eens, terwijl maar 10% het daarmee oneens was.⁵ Het introduceren van een burgeramendement is een van de mogelijke manieren om invulling te geven aan deze brede wens om onze democratie aan te vullen met elementen van directe democratie zonder afbreuk te doen aan het primaat van de representatieve democratie.

De Staatscommissie Parlementair Stelsel benoemde in haar Probleemverkenning specifiek de gevoelens van politieke ondervertegenwoordiging bij mensen met een lagere opleiding en, in minder mate, bij mensen met een laag inkomen. Zo had 68% van de lager opgeleiden het gevoel dat «mensen zoals ik geen invloed hebben op de politiek» (tegen 28% van de hoger opgeleiden).⁶ Het burgeramendement zou een manier zijn om een bijdrage te leveren aan het verminderen van dit gevoel door een goed toegankelijk kanaal te graven van mensen naar het centrum van de politieke besluitvorming in de Tweede Kamer en burgers zo meer invloed te laten uitoefenen op het wetgevingsproces. Dit kan helpen de gebrekkige inhoudelijke vertegenwoordiging van (bepaalde) burgers te verbeteren.

Bovendien komt het instrument «burgeramendement» tegemoet aan een klacht die tijdens campagnes voor referenda vaak te beluisteren viel, namelijk dat de keuzes om alleen maar voor of tegen een wetsvoorstel te kunnen stemmen als te grof of onprecies werd ervaren. Dit was bijvoorbeeld het geval bij de initiatiefnemers achter het raadgevend referendum over de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten (Wiv) in 2018. Uit deze en andere ervaringen bleek in sommige gevallen de behoefte te bestaan om preciezer te kunnen aangeven welk(e) element(en) zij niet goed vonden aan een wet en/of hoe die er dan precies anders uit zouden moeten zien. Met een burgeramendement kan iedereen het initiatief nemen om concrete wijzigingen van een wetsvoorstel voor te stellen aan de Tweede Kamer.

Momenteel bestaan uiteraard al verschillende manieren waarop mensen kunnen proberen hun voorstel voor wijziging van een wetsvoorstel dat aanhangig is onder de aandacht van (de) Tweede Kamer(leden) te brengen. Dit varieert van informele e-mails of gesprekken tot formele petities. Indiener is van mening dat het burgeramendement een waardevolle aanvulling kan zijn door de procedurele eisen die eraan worden gesteld, de rechten die aan een succesvolle initiatiefnemer ervan worden toegekend, de wijze waarop deze wordt ingebed in de behandeling van wetgeving en de status die het aan deze combinatie van factoren kan ontlelen. Bovendien maakt het informele kanalen die slechts voor hen die de weg weten op transparante wijze toegankelijk voor alle kiesgerechtigde Nederlanders.

⁴ *Nationaal Kiezersonderzoek 2017*, p. 90 e.v. (https://ris.utwente.nl/ws/portalfiles/portal/84152682/Aanhoudend_Wisselvallig_NKO_2017.pdf)

⁵ J. den Ridder, ea (SCP), *Meer Democratie, Minder Politiek, Een studie van de publieke opinie in Nederland*, 2015, p. 36 (https://www.scp.nl/Publicaties/Alle_publicaties/Publicaties_2015/Meer_democratie_minder_politiek)

⁶ Staatscommissie Parlementair Stelsel, *Probleemverkenning*, 2017, p. 45 (https://www.staatscommissieparlementairstelsel.nl/binaries/staatscommissie-parlementair-stelsel/documenten/publicaties/2017/10/18/probleemverkenning-staatscommissie-parlementair-stelsel/Probleemverkenning_18+oktober+2017_.pdf)

Zoals hieronder nader zal worden beargumenteerd, voldoet het burgeramendement ook aan de drie randvoorwaarden voor de inzet van direct-democratische instrumenten die de Staatscommissie heeft geformuleerd:

- (1) Het betreft een *adviserend en geen besluitvormend instrument* aangezien de Tweede Kamer het finale oordeel velt over het wel of niet aannemen van amendementen.
- (2) Het onderwerp waarop de inzet van een burgeramendement betrekking heeft, is *nauwkeurig omschreven*. Dit is namelijk het door de regering of Tweede Kamerlid ingediende wetsvoorstel danwel, specifiek nog, een of meerdere van de voorgestelde artikelen daarvan.
- (3) Via dezelfde (communicatie-)kanalen als voor amendementen die leden van de Tweede Kamer op wetsvoorstellen indienen, zal *duidelijk kenbaar* worden gemaakt wat het resultaat van een ingediend burgeramendement zal zijn en wat het vervolg is.

2.2 Staatsrechtelijke context

Vooropgesteld dient te worden dat het burgeramendement nadrukkelijk het primaat van de representatieve democratie respecteert. Artikel 81 van de Grondwet stelt: «De vaststelling van wetten geschiedt door de regering en de Staten-Generaal gezamenlijk.» Daar doet het creëren van de mogelijkheid voor mensen om een amendement onderdeel te maken van de beraadslagingen over een wetsvoorstel in de Tweede Kamer niets aan af. Het laatste woord over het wel of niet aannemen van amendement blijft het prerogatief (ofwel: exclusieve recht) van de volksvertegenwoordiging. Het is dus nadrukkelijk een vorm van directe democratie die als *aanvulling op* de representatieve democratie moet worden gezien.

Het burgeramendement als direct-democratisch instrument is nog relatief onbekend. Om dit instrument beter te kunnen plaatsen, is het nuttig kort te beschrijven hoe dit voorstel zich verhoudt tot twee andere direct-democratische instrumenten die meer bekendheid genieten: het burgerinitiatief en het referendum.

Het burgerinitiatief biedt sinds 1 mei 2006 mensen de mogelijkheid om «een onderwerp voor behandeling door de Kamer voor te dragen en is gericht op de vervaardiging, wijziging of intrekking van een wettelijke regeling dan wel op het te voeren regeringsbeleid» (art 132a, lid 1 Reglement van Orde van de Tweede Kamer), wanneer zij vinden dat dit besproken zou moeten worden en de Tweede Kamer dit negeert of heeft laten liggen. Nieuwe ideeën kunnen zo vanuit de samenleving aan de politiek worden aangedragen. Om ontvankelijk te worden verklaard, moet het onderwerp «nauwkeurig omschreven» en «nauwkeurig gemotiveerd» (artikel 9a Reglement voor de commissie voor de verzoekschriften en de burgerinitiatieven) en mag bovendien over het onderwerp gedurende 2 jaar voorafgaand aan indiening geen besluit zijn genomen in de Tweede Kamer (art 132a, lid c RvOTK). Het begrip «besluit» wordt in deze context ruim opgevat en omvat ook het niet wijzigen of verwerpen van een voorstel van de regering. De Raad voor het Openbaar Bestuur constateerde vorig jaar dat deze criteria «behoorlijk beperkend» zijn en «hoge drempels» opwerpen.⁷ Mede als gevolg hiervan is het aantal ingediende burgerinitiatieven laag (gemiddeld 2 per jaar) en wordt daarvan slecht ongeveer de helft ontvankelijk verklaard. Het burgerinitiatief bevindt zich dus helemaal aan de *voorkant* van het beleidsproces, hetgeen gezien het initiërende karakter logisch is. Een

⁷ Raad voor het Openbaar Bestuur, *Over referenda en andere vormen van burgerparticipatie op nationaal niveau*, 2018, p. 32–34

burgeramendement daarentegen kan pas worden ingediend nadat een wetsvoorstel aanhangig is gemaakt en biedt de mogelijkheid om *gedurende* het wetgevingsproces een concreet alternatief te agenderen. Bovendien geldt voor het burgeramendement zoals indiener dat voorstelt niet de eis dat de Tweede Kamer de afgelopen 2 jaar niet over het onderwerp heeft gesproken of besloten. In dat opzicht is het burgeramendement dan ook veel minder beperkend dan het burgerinitiatief.

Het correctief bindend referendum, zoals voorgesteld door de Staatscommissies Parlementair Stelsel is daarentegen aan het *einde* van het beleidsproces gepositioneerd. Dit referendum dient als noodrem in handen van de bevolking en biedt haar de mogelijkheid om middels het organiseren van een stemming waar alle kiesgerechtigde Nederlanders aan deel kunnen nemen een wetsvoorstel nadat het door de Tweede én Eerste Kamer is aangenomen alsnog te verwerpen. Het burgeramendement biedt de mogelijkheid om eventuele bezwaren tegen (onderdelen van) een wetsvoorstel in een *eerdere fase* van het wetgevingsproces, namelijk op een moment dat de Tweede Kamer zich hier nog expliciet rekenschap van kan geven alvorens een finaal oordeel over het wetsvoorstel.

Bij een referendum liggen bovendien slechts twee keuzes voor: het aannemen of verwerpen van het wetsvoorstel. Daarbij ontbreekt de mogelijkheid om aan te geven wat er – in geval van een tegenstem – dan wél zou moeten gebeuren of – bij een voorstem – hoe het nog beter zou kunnen. Die constructieve mogelijkheden biedt het burgeramendement wel. Bovendien is de vraag die bij een referendum voorligt of het wetsvoorstel *in zijn geheel* dient te worden verworpen of aangenomen. Daardoor mist het referendum de mogelijkheid tot nuance die het burgeramendement wel biedt, omdat deze de gelegenheid biedt om bezwaren tegen een specifiek *onderdeel* van de wetsvoorstel voor te stellen aan de Tweede Kamer. Ten slotte velt bij een correctief bindend referendum de bevolking een definitief oordeel, terwijl dit bij een burgeramendement aan de Tweede Kamer voorbehouden blijft.

Het bekende direct-democratische gereedschap is soms te grof of ontoereikend, zoals beide voorbeelden hierboven laten zien. Indiener meent dat het burgeramendement, zowel vanwege de timing in het beleidsproces als de nuance die het mogelijk maakt, een leemte vult tussen het burgerinitiatief en het referendum die bovendien niet door enig ander instrument wordt afgedekt. Daarom zou het burgeramendement een waardevol nieuw democratisch instrument zijn om mensen de kans te geven meer betrokken te zijn bij de Nederlandse democratie. D66 wil daarom een nieuw instrument voorstellen: het burgeramendement. Het is sterker dan het burgerinitiatief en nauwkeuriger dan een referendum.

3. Voorstel en beslispunten

3.1 Experiment met burgeramendement

Indiener heeft de ambitie om de bevolking de mogelijkheid te geven om middels het aandragen van een amendement invloed te kunnen uitoefenen op de beraadslaging van de Tweede Kamer met betrekking tot concrete wetgeving. Omdat het hier om een nieuw en relatief onbekend instrument gaat, stelt indiener voor om hiermee eerst meer ervaring op te doen middels een experiment. Niets in het Reglement van Orde staat in de weg aan het experimenteren met de mogelijkheid om een burgeramendement aan te dragen. Hij stelt daarom voor om pas op basis van de uitkomsten van dit experiment een reglementaire en/of wettelijke verankering vorm te geven. Om voldoende ervaring op te doen met dit instrument zou dit experiment 2 jaar moeten duren.

Beslispunt 1: De initiatiefnemer verzoekt de Kamer in te stemmen met het starten van een experiment over het burgeramendement dat 2 jaar zal duren.

3.2 Aandragen burgeramendement

Het recht van amendement is voorbehouden aan Tweede Kamerleden. Zoals artikel 84, lid 1 Grondwet stelt: «Zolang een voorstel van wet, ingediend door of vanwege de Koning, niet door de Tweede Kamer onderscheidenlijk de verenigde vergadering is aangenomen, kan het door haar, op voorstel van een of meer leden, en vanwege de regering worden gewijzigd.» Eigenstandige deelname aan het wetgevingsproces is binnen de huidige Grondwettelijke kaders voorbehouden aan de regering en de gekozen volksvertegenwoordiging. Idealiter zou het burgeramendement wat indiener betreft geheel behandeld worden als ware het een amendement ingediend door een volksvertegenwoordiger. In het licht van artikel 84 Gw dient daarvoor echter een Tweede Kamerlid als daadwerkelijke indiener te fungeren. Het dwingend regelen in het Reglement van Orde dat een burgeramendement «automatisch» door een Kamerlid – bijvoorbeeld de Kamervoorzitter – of groep van Kamerleden – bijvoorbeeld de leden van de Commissie voor de Verzoekschriften en Burgerinitiatieven – wordt ingediend, zou echter een forse inbreuk betekenen op het zogenoemde «vrije mandaat».⁸ Indiener kiest er daarom voor om niet in de context van deze initiatiefnota en het daarin voorgestelde experiment «gedwongen» indiening door een Kamerlid te regelen, maar om dit op basis van vrijwilligheid te laten gebeuren.

Indiener stelt voor om voor het introduceren van een burgeramendement in het voorgestelde experiment nauw aan te sluiten bij de regeling voor het burgerinitiatief. Een burgeramendement, dat het benodigde aantal ondersteuningsverklaringen behaalt (zie 3.5 hieronder), krijgt dus niet direct de formele status van amendement. Wel wordt het op dezelfde wijze en via dezelfde kanalen als amendementen verspreid onder de leden. De aanbrengrer van het burgeramendement wordt bovendien in de gelegenheid gesteld om voorafgaand aan het debat over het wetsvoorstel waar deze betrekking op heeft een korte toelichting te geven. Kamerleden kunnen daarna vragen stellen aan de aanbrengrer die de gelegenheid krijgt deze te beantwoorden.

Elk lid van de Tweede Kamer mag vanaf het moment dat een burgeramendement is verspreid een daadwerkelijk amendement indienen dat gelijklopend is aan het burgeramendement. Dit initiatief zou bijvoorbeeld kunnen worden genomen door de Kamervoorzitter, die als «gewoon medewetgevend» Kamerlid zeer zelden een amendement indient. Ook ligt het in de rede dat het initiatief tot indiening wordt genomen door een Kamerlid dat de inhoudelijke strekking van het burgeramendement ondersteunt. Maar ook een Kamerlid dat slechts wil bevorderen dat over het burgeramendement als «echt» amendement wordt gestemd, kan tot indiening overgaan.

Na indiening zijn alle regels die gelden voor alle amendementen onverkort van toepassing. Evenals met andere amendementen, inclusief die door hem/haarzelf worden ingediend, kan de indiener van een amendement zonder last voor of tegen dit amendement stemmen (art 67, lid 3 Grondwet).

⁸ Zie bijvoorbeeld R.M.M. Kleijkers, *Stemmen zonder last: de functie van het vrije mandaat in het hedendaagse staatsrecht*. Maastricht, 1993 (<https://cris.maastrichtuniversity.nl/portal/files/674101/guid-dc0d9f71-8ffc-4f80-9f50-ef88e30d7c36-ASSET1.0.pdf>)

Met deze voorgestelde werkwijze blijft het primaat van de vertegenwoordigende democratie volledig in tact. Het recht van burgeramendement is daarmee een aanvulling, een milde vorm van correctie, op de bestaande indirecte democratie.

Beslispunt 2: De initiatiefnemer verzoekt de Kamer ermee in te stemmen dat een burgeramendement dat voldoende ondersteuningsverklaringen heeft behaald, wordt rondgezonden aan alle Leden.

Beslispunt 3: De initiatiefnemer verzoekt de Kamer ermee in te stemmen dat indieners de gelegenheid krijgen om hun burgeramendement toe te lichten voorafgaand aan de mondelinge behandeling van het wetsvoorstel waar deze betrekking op heeft.

3.3 Termijnen

Indiener stelt voor om de *eerste mogelijkheid* om een burgeramendement op een wetsvoorstel aan te dragen gelijk te laten zijn aan die voor «gewone» amendementen van Tweede Kamerleden, namelijk vanaf het tijdstip dat een voorstel van wet in handen van een commissie is gesteld (art 96, lid 1 RvOTK). In de praktijk zal het hoogstwaarschijnlijk enige tijd vergen om het benodigde aantal handtekeningen te verzamelen.

Het bepalen van de «*deadline*», oftewel het laatste moment dat een burgeramendement kan worden aangedragen, is complexer. Hierbij dient voor ogen te worden gehouden dat het doel van een burgeramendement adviserend en niet besluitvormend is, zoals hierboven reeds betoogd. Derhalve is het wenselijk als Tweede Kamerleden voldoende tijd te hebben om zich over een burgeramendement te buigen en zich, indien nodig of gewenst, met de indieners ervan te verstaan alvorens tot indiening over te gaan. Initiatiefnemers van een burgeramendement worden dan ook aangemoedigd om deze zo snel als mogelijk in te dienen. Ook is het tegen deze achtergrond wenselijk dat een burgeramendement in ieder geval volwaardig onderdeel kan zijn van de (mondelinge) beraadslaging over een wetsvoorstel. Daarvoor is het nodig dat het burgeramendement enige tijd voor het moment dat het plenaire debat danwel wetgevingsoverleg over een wetsvoorstel aanvangt, kan worden «vermenigvuldigd en rondgedeeld» (oftewel: aan alle Leden verzonden). Helaas is de planning van de plenaire agenda soms onvoorspelbaar en is het dus moeilijk om erg lang van te voren een concrete datum aan te wijzen waarop behandeling zal plaatsvinden. Voor vrijwel alle wetsvoorstellen geldt echter dat er minimaal een paar weken zit tussen het moment dat een vaste kamercommissie tijdens een procedurevergadering besluit dat het gereed is voor plenaire behandeling (c.q. dat de schriftelijke voorbereiding is afgerond en een wetgevingsoverleg wordt georganiseerd), en het daadwerkelijke mondelinge debat.

Voordat een burgeramendement daadwerkelijk kan worden aangebracht (en «rondgedeeld»), moet worden vastgesteld of het benodigde aantal geldige ondersteuningsverklaringen is behaald. Bij de evaluatie van het burgerinitiatief in 2008 werd met betrekking tot deze controle gesteld dat: «Deze steekproefsgewijze controle moet op basis van statistische regels minimaal 385 fysieke handtekeningen omvatten. Om ervan uit te kunnen gaan dat 95% van alle digitale steunbetuigingen juist is, mogen er in deze controlegroep maximaal 19 fouten zitten, dat wil zeggen de gegevens van naam, adres en woonplaats onjuist zijn. Dan kan met 95% waarschijnlijkheid mogen worden gesteld dat het benodigde aantal steunbetuigingen van 40.000 geldig is. Het aantal van 385 handtekeningen is ook

nodig als sprake is van 55.000 of 70.000 handtekeningen.»⁹ Indiener stelt voor om bij deze statistische normen aan te sluiten en dus een aselechte steekproef van circa 400 ondersteuningsverklaringen te controleren. Sinds deze evaluatie uit 2008 is echter de mogelijkheid ontstaan om deze controle niet middels fysieke handtekeningen te laten plaatsvinden, maar via een autorisatiebesluit gebruik te maken van de Basisregistratie Personen (BRP). Dit kan tegen een relatief geringe vergoeding. De tijd die het BRP hiervoor nodig heeft, is ongeveer 1 werkdag. (Zie verder 3.4) Op grond van bovenstaande overweging stelt indiener voor om de deadline voor het aanbrengen van een burgeramendement te stellen op *uiterlijk een week* nadat een vaste kamercommissie een wetsvoorstel heeft aangemeld voor plenaire behandeling of heeft besloten tot het houden van een wetgevingsoverleg. Wanneer het mogelijk wordt om een burgerinitiatief/amendement met digitale handtekeningen (Digid, zie 3.4) te ondersteunen, dan kan het inkorten van deze termijn aan de orde zijn. Uit een overzicht van de doorlooptijden van wetsvoorstellen blijkt van de 121 wetsvoorstellen die de Eerste Kamer in het vergaderjaar 2018/2019 «afhandelde» de behandeling in de Tweede Kamer gemiddeld 287 dagen duurde¹⁰ (exclusief begrotingswetten¹¹). Volledigheidshalve merkt indiener op dat bij 2 van deze 121 wetsvoorstellen de behandeling door de Tweede Kamer in totaal korter dan een week duurde. Indiener ziet binnen de huidige technologische mogelijkheden van de Tweede Kamer geen ruimte om dit tijdsconflict op te lossen. Zoals eerder gesteld, doen mensen die het initiatief willen nemen tot een burgeramendement er goed aan om zo snel mogelijk tot aanbrengen over te gaan.

Beslispunt 4: De initiatiefnemer verzoekt de Kamer ermee in te stemmen dat de termijn voor het aanbrengen van een burgeramendement wordt gesteld op uiterlijk een week nadat een wetsvoorstel door een vaste Kamercommissie is aangemeld voor plenaire behandeling of heeft besloten tot het houden van een wetgevingsoverleg.

3.4 Ondersteuningsverklaringen

Voor de wijze van ondersteuning sluit indiener aan bij de regels zoals die gelden voor het burgerinitiatief. Dat wil zeggen dat deze kan worden ingediend door een of meer *natuurlijke personen* die kiesgerechtigd zijn voor het kiezen van Leden van de Tweede Kamer van wie naam, adres, geboortedatum en handtekening bekend dienen te zijn (art 9 juncto 10 Reglement van de Commissie voor de verzoekschriften en burgerinitiatieven). Blijkens diezelfde artikelen kan ondersteuning van een burgerinitiatief eveneens slechts worden verleend door kiesgerechtigde burgers van wie naam, geboortedatum en handtekening worden aangeleverd; dus niet door rechtspersonen zoals bedrijven, verenigingen of stichtingen. Bij de evaluatie van het burgerinitiatief in 2008 kwam naar voren dat het aanleveren van handtekeningen op papier «niet eigentijds» was en belemmerend kon werken.¹² De Kamer besloot destijds om *digitale steunbetuigingen* ook te accepteren. Deze worden steekproefsgewijs gecontroleerd (zie daarover 3.3).

Het zou de voorkeur van indiener hebben om een stap extra te zetten en directe digitale ondertekening, bijvoorbeeld met behulp van Digid, mogelijk te maken. Met dit systeem verifiëren Nederlandse overheidsin-

⁹ Kamerstuk 30 140, nr. 14.

¹⁰ Zie voor dit overzicht: https://www.eerstekamer.nl/doorlooptijden_wetsvoorstellen?m7m=vknlcusoe1hb&sort_00s=%23v3z

¹¹ Inclusief begrotingswetten ging het om 205 wetsvoorstellen die waarvan de behandeling in de Tweede Kamer gemiddeld 189 dagen duurde.

¹² Kamerstuk 30 140, nr. 14

stanties digitaal iemands identiteit. Zodra het voor de Tweede Kamer mogelijk zal zijn om «digitale handtekeningen op authenticiteit te controleren», zoals de ambitie ten behoeve van burgerinitiatieven destijds werd geformuleerd, ligt het voor de hand dit ook voor burgeramendementen te hanteren.¹³ Tot die tijd lijkt het indiener verstandig en logisch om zoveel mogelijk aan te sluiten bij de werkwijze met betrekking tot burgerinitiatieven. Gelet op het belang om snel duidelijkheid te hebben over de vraag of de drempel gehaald is, lijkt het indiener raadzaam om hiervoor gebruik te maken van de mogelijkheid om via een autorisatiebesluit gebruik te maken van het BRP (zie 3.3).

Ditzelfde uitgangspunt, namelijk aansluiten bij de meest vergelijkbare staande praktijk, zou indiener willen toepassen om de verantwoorde-lijkheid te beleggen voor de controle van de fysieke handtekeningen en digitale steunbetuigingen. Deze taak komt dus bij de huidige Commissie voor de verzoekschriften en burgerinitiatieven te liggen. Deze heeft daar immers reeds ervaring mee.

Beslispunt 5: De initiatiefnemer verzoekt de Kamer ermee in te stemmen dat wordt aangesloten bij de werkwijze van de Kamer ten aanzien van burgerinitiatieven als het gaat om wie een burgeramendement mag indienen en ondersteunen, alsmede hoe dit kan geschieden en hoe gecontroleerd wordt of dit op de juiste wijze heeft plaatsgevonden.

3.5 Drempels

Voor het indienen van een burgerinitiatief zijn 40.000 handtekeningen vereist. Uit de parlementaire geschiedenis blijkt dat hiervoor is gekozen, omdat het destijds een «bekend getal» was.¹⁴ Het recht van amendement is voorbehouden aan elk individueel Lid van de Tweede Kamer. Er is dus enige grond vanuit het perspectief van democratische legitimiteit om aansluiting te zoeken bij de drempel die nodig is om 1 zetel in de Tweede Kamer te bemachtigen, zijnde de kiesdeler van de vorige Tweede Kamerverkiezingen (ongeveer 70.000¹⁵). Bovendien stelt indiener voor om in tegenstelling tot de vigerende regels voor het burgerinitiatief zeer weinig additionele inhoudelijke of procedurele eisen te stellen aan een burgeramendement, maar deze na het behalen van het aantal vereiste ondersteuningsverklaringen zonder verdere vereisten of controles rond te delen. Dit «lichte» regime rechtvaardigt naar zijn mening eveneens een wat hogere drempel. Tot slot vormt de zwaarte van het instrument burgeramendement een reden om de kiesdeler als vereiste aantal handtekeningen te hanteren. Meer dan bij het burgerinitiatief kan met een burgeramendement immers concrete, zij het agenderende en advise-rende, invloed op besluitvorming omtrent voorliggende wetgeving worden uitgeoefend. Alles afwegende, stelt indiener voor om de drempel vast te stellen op de kiesdrempel van de laatstgehouden Tweede Kamerverkiezingen.

Beslispunt 6: De initiatiefnemer verzoekt de Kamer ermee in te stemmen dat het aantal benodigde ondersteuningsverklaringen voor het aandragen van een burgeramendement wordt vastgesteld op de kiesdrempel van de laatstgehouden Tweede Kamerverkiezingen.

¹³ https://www.tweedekamer.nl/kamerleden_en_commissies/commissies/verz/burgerinitiatieven

¹⁴ Zie toelichting Amendement van het lid Slob c.s. Kamerstuk 30 140, nr. 9. Het ging volgens indieners van dat amendement om de bekendheid van de drempel voor een geldig inleidend verzoek in het kader van de Tijdelijke referendumwet

¹⁵ Bij de verkiezingen van 2017 was de kiesdeler 70.107, in de voorgaande verkiezingen van 2012 was dit 62.829

3.6 Toelaatbaarheid

Indiener stelt voor om omwille de toegankelijkheid van het instrument zo min mogelijk inhoudelijke eisen of voorschriften te stellen aan een burgeramendement. Wel is het raadzaam voor aanbrengrers van een burgeramendement om in de toelichting zo duidelijk en specifiek mogelijk te beschrijven welke inhoudelijke wijziging zij precies met hun burgeramendement beogen. Dan nog bestaat de kans dat een burgeramendement juridische onvolkomenheden vertoont. Het Kamerlid of de Kamerleden die besluiten om op basis van het burgeramendement «om te zetten» in een eigen amendement kunnen daarvoor volgens de normale procedure gebruik maken van ondersteuning door de Kamerorganisatie (zoals Bureau Wetgeving en de Dienst Analyse en Onderzoek). Het is aan deze Leden hoe zij bij dit proces de aanbrengrers van het burgeramendement betrekken. Ten overvloede benadrukt indiener dat deze Leden (ook) na indiening alle procedurele handelingen kunnen verrichten die samenhangen met het recht op amendement.

Bovendien gelden voor de toelaatbaarheid van het – door een Kamerlid op basis van het burgeramendement – ingediende amendement alle bestaande regels over de toelaatbaarheid van amendementen. Dat betekent dat een amendement wordt geacht toelaatbaar te zijn zolang de Kamer het niet ontoelaatbaar heeft verklaard. Dat laatste kan gebeuren op voordracht van de Voorzitter of van een van de leden. De gronden daarvoor zijn dat het een strekking heeft, tegengesteld aan die van het voorstel van wet, of indien er tussen de materie van het amendement en die van het voorstel van wet geen rechtstreeks verband bestaat (artikel 97 RvOTK).

Indiener heeft zich bij zijn keuze om zo min mogelijk inhoudelijke eisen of voorschriften te stellen aan een burgeramendement ook laten inspireren door de waarschuwende woorden van de Staatscommissie met betrekking tot de participatie-elite¹⁶ en participatie-paradox¹⁷. Dit laatste is het fenomeen dat de kanalen voor burgerparticipatie juist door mensen «die toch al vertegenwoordigd worden en actief deelnemen aan maatschappelijke activiteiten» (vaak: hogeropgeleiden) worden gebruikt. Indiener is zich ervan bewust dat ook zonder deze inhoudelijke eisen het zelf opstellen van een burgeramendement bepaalde voorkennis, vaardigheden en tijdsbesteding zal vergen. Maar hij wijst hierbij graag op het belang van de betrokkenheid van een grote groep mensen om een burgeramendement te ondersteunen; hetgeen veel laagdrempeliger en eenvoudiger is. De ervaring met het verzamelen van ondersteuningsverklaringen voor het houden van referenda liet zien dat het hierbij inderdaad om brede groepen in de samenleving ging. Ten slotte is indiener van mening dat bij de evaluatie zeker aan de orde dient te komen wie gebruik heeft gemaakt van het recht op burgeramendement en wie meer betrokken zijn geraakt door het ondersteunen van een burgeramendement.

Indien een amendement dat juridische onvolkomenheden vertoont wordt gewijzigd, komt de randvoorwaarde die de Staatscommissie naar voren heeft gebracht in beeld, namelijk dat «na afloop van een proces van burgerparticipatie duidelijk kenbaar moet worden gemaakt wat de uitkomst ervan is, wat ermee gaat gebeuren en wanneer dat het geval zal zijn.»¹⁸ Indiener is van mening dat het onvermijdelijk is dat indieners van een burgeramendement soms teleurgesteld zullen zijn over de wijze

¹⁶ Staatscommissie Parlementair Stelsel, *Lage Drempels, Hoge Dijken*, p. 158

¹⁷ Staatscommissie Parlementair Stelsel, *Lage Drempels, Hoge Dijken*, p. 82

¹⁸ Staatscommissie Parlementair Stelsel, *Lage Drempels, Hoge Dijken*, p.160

waarop hun amendement in de beraadslaging wordt betrokken, hoe deze middels een subamendement gewijzigd wordt of om een andere reden. Voor zover het de inhoudelijke kant betreft, onderstreept indiener het «adviserende» karakter van het instrument burgeramendement. Voor de procedurele kant wijst hij erop dat via de site van de Tweede Kamer het traject dat wetsvoorstellen afleggen thans relatief goed te volgen is.¹⁹ Indiener verwacht dat deze site als gevolg van voorgesteld experiment extra bekendheid zal krijgen. Hij ziet in de waarschuwing van de Staatscommissie wel een aansporing om de navolgbaarheid van het proces van wetgeving voor een breed publiek, inclusief uitleg en bekendmaking van (verwachte) moment van behandeling en stemmingen nog beter online te faciliteren en de communicatie hierover in het algemeen te verbeteren.

Beslispunt 7: De initiatiefnemer verzoekt de Kamer ermee in te stemmen dat geen nadere inhoudelijke eisen of voorschriften aan een burgeramendement worden gesteld.

4. Maatschappelijke effecten

Het is bij het creëren van dit nieuwe instrument belangrijk wie uiteindelijk van dit instrument gebruik zal maken. Hoewel burgeramendementen feitelijk door burgers moeten worden ingediend, zal het indienen van burgeramendementen voor belangenorganisaties interessant kunnen zijn. Deze en andere organisaties spelen een fundamentele rol in onze democratie. De mogelijkheid van het indienen van een burgeramendement gestuurd vanuit belangenorganisaties is in eerste instantie dan ook een positieve ontwikkeling. Wel is het een aandachtspunt om te bezien welke belangenorganisaties en op welke wijze er gebruikt zal worden gemaakt van de mogelijkheid tot het indienen van een burgeramendement. Ook is het belangrijk om te bezien welke andere burgergroepen gebruik maken van het burgeramendement. Het moet geen instrument worden dat alleen door burgers wordt gebruikt en ondersteund die de weg naar de politiek al kennen. Het burgeramendement moet breed toegankelijk zijn en juist ook ideeën en initiatieven naar de politiek brengen die anders niet of onvoldoende gehoord zouden worden. Het burgerinitiatief heeft de afgelopen jaren laten zien dat er op zeer uiteenlopende onderwerpen en vanuit zeer verschillende hoeken van de samenleving initiatieven aan de politiek zijn gepresenteerd. Het burgeramendement hoopt op vergelijkbare wijze toegankelijk te zijn voor een breed publiek om over bestaande wetsvoorstellen wijzigingen voor te stellen.

Een tweede aandachtspunt is dat het burgeramendement puur de indiening betreft en het oordeel over het al dan niet aannemen van het amendement, zoals eerder geschetst, aan de Tweede Kamer is. Er kan in het geval van verwerping van het burgeramendement onvrede bestaan bij burgers die het gevoel zouden kunnen hebben dat de politiek niet naar hen luistert. Daarom is het extra belangrijk dat het voor burgers inzichtelijk wordt wat er met hun burgeramendement gebeurt zoals uiteengezet onder 3.6. Burgers zullen eerder begrip hebben voor de gang van zaken als ze onderdeel hebben kunnen zijn van het proces en hier op een toegankelijke manier kennis van hebben kunnen nemen. Ook moet duidelijk aangegeven worden dat het burgeramendement het aanbrengen van een idee betreft en daarmee nog niet dat dit ook daadwerkelijk wet wordt.

¹⁹ Zie: <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/wetsvoorstellen>

Het belangrijkste maatschappelijk effect dat wordt nagestreefd met het burgeramendement is het creëren een brugfunctie tussen burger en politiek. Het biedt de ruimte aan burgers om ideeën over wetgeving voor het voetlicht te brengen. Dit brengt burgers dicht bij de politiek en kan de door velen gevoelde kloof tussen burgers en politiek verkleinen. Het burgeramendement biedt bovendien de kans aan burgers om zich te verenigen en hard te maken voor een specifiek onderwerp, los van partijpolitiek. Dit sluit aan op de ontwikkeling van ontzuiling en het feit dat mensen zich steeds minder vaak vanuit de steun aan één specifieke politieke partij laten leiden in hun oordeelsvorming over politieke kwesties. Het burgeramendement biedt dan ook een wezenlijke aanvulling op onze bestaande democratie.

5. Financiële paragraaf

De kosten van het voorgestelde experiment zijn overzichtelijk. Afhankelijk van het aantal ingediende burgeramendementen zal de Commissie voor de verzoekschriften en burgerinitiatieven beperkte extra financiële middelen nodig hebben om de geldigheid van de aangeleverde ondersteuningsverklaringen te controleren: tot 10.000 berichten gaat het om 1.215 euro. Daarnaast behoeft de communicatie (op de website en anderszins) over de vraag welke wetsvoorstellen aanhangig zijn bij de Tweede Kamer en in welke fase van het wetgevingsproces deze verkeren mogelijk een extra impuls. Ook zal ambtelijke, en eventueel externe, capaciteit nodig zijn om het experiment na twee jaar te evalueren.

Sneller