

Vergaderjaar 2019–2020

35 340

Initiatiefnota van het lid Sneller over het recht van burgeramendement

Nr. 3

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 9 april 2020

De vaste commissie voor Binnenlandse Zaken heeft een aantal vragen en opmerkingen voorgelegd aan de initiatiefnemer over de initiatiefnota van het lid Sneller van 18 november 2019 over het recht van burgeramendement (Kamerstuk 35 340, nr. 2).

De vragen en opmerkingen zijn op 27 januari 2020 aan de initiatiefnemer voorgelegd. Bij brief van 9 april 2020 zijn de vragen beantwoord.

De voorzitter van de commissie,
Ziengs

De adjunct-griffier van de commissie,
Hendrickx

Inhoudsopgave	Blz.
I. Vragen en opmerkingen vanuit de fracties	2
1. Inleiding	2
2. Achtergrond	3
3. Voorstel en beslispunten	5
4. Maatschappelijke effecten	7
II. Reactie initiatiefnemer	8

I. Vragen en opmerkingen vanuit de fracties

1. Inleiding

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de initiatiefnota van het lid Sneller inzake het recht van burgeramendement, waarmee burgers invloed kunnen uitoefenen op het debat over een concreet wetsvoorstel in de Tweede Kamer. Graag willen deze leden enkele opmerkingen maken en de indiener een aantal vragen stellen.

De leden van de CDA-fractie hebben kennisgenomen van de initiatiefnota van het lid Sneller over het recht van burgeramendement. Over dit voorstel hebben deze leden een aantal vragen aan de initiatiefnemer.

De leden van de D66-fractie hebben met grote belangstelling kennisgenomen van de initiatiefnota van het lid Sneller over het recht van burgeramendement. Zij onderstrepen de noodzaak om constant te zoeken naar manieren om onze democratie te herijken en te verrijken. Daarom juichen zij dit voorstel dan ook toe. De leden hebben op dit moment geen vragen aan de initiatiefnemer, en zien uit naar de mondelinge behandeling van deze initiatiefnota.

De leden van de GroenLinks-fractie hebben met bijzondere interesse kennis genomen van de initiatiefnota van het lid Sneller inzake een burgeramendement. Deze leden gaan graag het gesprek aan over de mogelijkheid om burgers meer invloed te geven op het wetgevingsproces en zien in een burgeramendement een potentieel interessante aanvulling op de representatieve democratie en op een eventueel mogelijk later in te voeren correctief bindend referendum. Bij een correctief bindend referendum, waar op korte termijn afzonderlijk over gesproken zal worden bij het initiatiefvoorstel van het lid Van Raak, zouden burgers de mogelijkheid krijgen om achteraf de volksvertegenwoordiging te corrigeren. Om een goed besluit te nemen is het van belang dat burgers ook voorafgaand aan een stemming over een wetsvoorstel zo goed mogelijk betrokken worden. Het is daarom dat de leden van de GroenLinks-fractie de gedachte van een burgeramendement interessant vinden. Zij hebben naar aanleiding van de voorliggende initiatiefnota nog een aantal vragen aan de indiener. Zij zijn benieuwd of de figuur van een burgeramendement (of een vergelijkbare) in andere representatieve democratieën al bestaat en zo ja, wat de ervaringen daarmee zijn?

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de initiatiefnota van het lid Sneller over het recht van burgeramendement. Zij danken de indiener en zijn ondersteuning voor het initiatief tot schrijven van deze nota. Zij spreken hun waardering uit voor het feit dat de indiener actief op zoek is gegaan naar manieren om de inhoudelijke representatie in onze vertegenwoordigende democratie te verbeteren. De zoektocht van de indiener mondt uit in het instrument

burgeramendement. De leden van de ChristenUnie-fractie hebben hierbij een aantal vragen aan de indiener.

2. Achtergrond

De leden van de VVD-fractie begrijpen dat met het introduceren van het burgeramendement iedereen het initiatief kan nemen om concrete wijzigingen voor een wetsvoorstel voor te stellen aan de Tweede Kamer. Zo wordt burgers meer invloed op het wetgevingsproces gegeven, zo stelt de indiener. Maar wat voegt het instrument burgeramendement in feite toe daar burgers ook nu al, zonder dat het instrument formeel bestaat, zich tot de politiek kunnen wenden met voorstellen voor amendementen? Is dat laatste in feite niet veel laagdrempeliger dan een regeling met 2 bepaalde voorwaarden waaraan moet worden voldaan wil een burgeramendement voorgedragen kunnen worden bij de Tweede Kamer? Overigens verwachten de leden van de VVD-fractie dat burgers gewoon brieven en e-mails met voorstellen zullen blijven sturen zonder gebruik te maken van het instrument burgeramendement. Hoe verhoudt het burgeramendement zich tot het recht van petitie? Hoe beoordeelt de indiener in dezen de zgn. participatie-paradox? Zal niet een bepaalde groep, met name de hoger opgeleiden, diegenen die tijd hebben om een amendement voor te bereiden en de organisaties die toch al de weg naar het parlement weten te vinden, het meest gebruik maken van dit instrument? Gaarne krijgen de leden van de VVD-fractie een reactie van de indiener.

Daar het primaat van de vertegenwoordigende democratie blijft bestaan is de vraag in hoeverre met het burgeramendement aan het hogere doel, te weten meer betrokkenheid van burgers bij de politiek en het bestuur, tegemoet wordt gekomen. Niet is gegarandeerd dat één van de Kamerleden het voorstel voor het amendement overneemt. Ook is niet zeker of het amendement wordt aanvaard en of het ingediende (burger-)amendement ongewijzigd de eindstreep haalt. Worden er dan geen verwachtingen gewekt, die niet waar kunnen worden gemaakt, met alle negatieve gevolgen van dien? In hoeverre krijgt de burger met het voorgestelde amendement echt inspraak? De leden van de VVD-fractie krijgen graag een reactie van de indiener op deze vragen en opmerkingen.

De leden van de CDA-fractie begrijpen dat de indiener het burgeramendement ziet als een manier om een bijdrage te leveren aan het verminderen van het gevoel bij mensen dat zij geen invloed hebben op de politiek. De indiener constateert dat dit gevoel sterker leeft onder lager opgeleiden dan onder hoger opgeleiden. De indiener benadrukt dat het burgeramendement geen instrument moet worden dat alleen wordt gebruikt en ondersteund door burgers die de weg naar de politiek al kennen. Het is momenteel al mogelijk voor burgers om wetsvoorstellen te bespreken met een Kamerlid en wijzigingen voor te stellen, die een Kamerlid vervolgens kan indienen als amendement. Wat voegt het voorstel van de initiatiefnemer daaraan toe, zo vragen deze leden. Welke problemen met deze praktijk denkt de indiener weg te nemen door middel van een recht van burgeramendement? Hoe denkt de indiener dat het burgeramendement het gevoel van machteloosheid gaat wegnemen, gezien de grote afstand die de doelgroep heeft tot politiek? Overigens vragen deze leden of het begrip «burgeramendement» wel correct is. Kamerleden blijven immers een rol spelen omdat het recht van amendement in de Grondwet aan Kamerleden voorbehouden is. De leden van de CDA-fractie vragen ook naar de uitvoerbaarheid van het voorstel in het licht van de specifieke juridische en inhoudelijke kennis die nodig is om een amendement te formuleren. Kamerleden kunnen daarvoor rekenen op ondersteuning door Bureau Wetgeving. Welke ondersteuning is er voor burgers in welk stadium van de procedure? Deelt

de initiatiefnemer de mening van de leden van de CDA-fractie, dat het opstellen van een amendement zelfs voor burgers die de weg naar de politiek al kennen geen sinecure is?

De initiatiefnemer stelt dat het burgeramendement als direct-democratisch instrument nog relatief onbekend is. De leden van de CDA-fractie vragen naar welke ervaringen met het burgeramendement de indiener in dit verband verwijst.

De leden van de CDA-fractie vragen de indiener of hij de stelling onderschrijft dat het belang van een politieke partij is gelegen in hun rol in het representatieve proces, als intermediair tussen samenleving en staat. Zij brengt opvattingen, wensen, belangen en dergelijke die in de maatschappij leven in het politieke domein. Hoe verhoudt het voorliggende voorstel zich tot de rol van politieke partijen, zo vragen deze leden.

De indiener beschrijft, zo lezen de leden van de ChristenUnie-fractie, dat bij met name mensen met een lagere opleiding en, in mindere mate, bij mensen met een laag inkomen, gevoelens van politieke ondervetegenwoordiging leven. Het burgeramendement zou een manier zijn om een bijdrage te leveren aan het verminderen van het gevoel van mensen dat zij geen invloed hebben op de politiek, door een goed toegankelijk kanaal te graven van mensen naar het centrum van de politieke besluitvorming in de Tweede Kamer.

Zoals in het vervolg van de initiatiefnota benoemd, spreekt de Staatscommissie Parlementair Stelsel over de participatie-paradox. Dit is het fenomeen dat juist mensen «die toch al vertegenwoordigd worden en actief deelnemen aan maatschappelijke activiteiten» gebruik maken van de mogelijkheden tot burgerparticipatie. Is de indiener van mening dat het recht op burgeramendement een daadwerkelijk goed toegankelijk kanaal zou kunnen zijn voor de groep burgers die zich nu ondervetegenwoordigd voelt? Houdt de indiener het voor mogelijk dat een burgeramendement bij uitstek een instrument zou kunnen zijn dat vooral door de participatie-elite zal worden aangewend, waardoor afgehaakte burgers wellicht zelfs wel een bredere kloof zullen ervaren?

Terecht noemt de indiener dat er al verschillende manieren zijn waarop burgers en burgercollectieven hun voorstel voor wijziging van een aanhangig wetsvoorstel onder de aandacht van (leden van) de Kamer kunnen brengen. Is dit een weg die naar de indruk van de indiener door de beschreven groep momenteel veel bewandeld wordt? Indien het antwoord hierop ontkennend is, heeft indiener reden om aan te nemen dat dit wel het geval zal zijn als de Nederlandse wet het indienen van een burgeramendement mogelijk zou maken?

Indiener spreekt ook van een mogelijke leemte tussen het burgerinitiatief enerzijds en een eventueel referendum anderzijds. Kan indiener aangeven in hoeverre zo'n dergelijke leemte daadwerkelijk door burgers wordt ervaren? In het bijzonder vragen de leden van de ChristenUnie-fractie zich af of indiener inzichtelijk heeft of de door hem beoogde groep een dergelijke leemte ervaart. Is bij de totstandkoming van dit initiatief bijvoorbeeld ook gesproken met mensen die het gevoel hebben geen invloed te hebben op de politiek en kwam daaruit naar voren dat een dergelijke leemte werd ervaren?

In de initiatiefnota wordt gesteld dat het burgeramendement een aanvulling op de representatieve democratie is en nadrukkelijk het primaat van de representatieve democratie respecteert, aangezien de uiteindelijke beslissing over het burgeramendement bij de Tweede Kamer ligt. De leden van de ChristenUnie-fractie hechten grote waarde aan onze representatieve democratie en artikel 81 van de Grondwet, waar gesteld wordt dat de vaststelling van wetten door de regering en de Staten Generaal gezamenlijk geschiedt. De leden van de ChristenUnie-fractie vragen de indiener nader uit te werken in hoeverre het burgeramendement als een aanvulling van onze representatieve democratie gezien

moet worden. Ook vragen zij de indiener om toe te lichten hoe het instrument van het burgeramendement zich verhoudt tot het grondwettelijk primaat dat amendering voorbehoudt aan leden van de Tweede Kamer. Daarbij vragen zij de indiener nader in te gaan op de vraag of het verspreiden van een amendement een kwalitatief zelfde handeling is als het indienen van een burgerinitiatief. Is het verspreiden en aanbieden van een amendement niet een specifieke handeling binnen het wetgevingsproces, en daarmee naar analogie van artikel 84 Grondwet een recht dat uitsluitend toekomt aan leden van de Tweede Kamer?

3. Voorstel en beslispunten

De indiener stelt voor, zo begrijpen de leden van de VVD-fractie, om eerst met het instrument burgeramendement te experimenteren, voor een periode van twee jaar, alvorens te besluiten over een reglementaire en/of wettelijke verankering. Stel dat de Kamer akkoord met de initiatiefnota gaat, hoe wordt er dan gedurende die twee jaar uitvoering aan het instrument gegeven? Kan er formeel uitvoering aan het burgeramendement worden gegeven zonder een regeling? Waar moet de Kamer en waar moeten de indieners van een burgeramendement zich gedurende die periode aan houden? Welke regels, voorwaarden en drempels gelden er in die periode? Gaarne krijgen de leden van de VVD-fractie een reactie van de indiener.

De indiener stelt dat elk lid van de Tweede Kamer vanaf het moment dat een burgeramendement is verspreid een daadwerkelijk amendement mag indienen, dat gelijklopend is aan het burgeramendement. Hoe verhoudt dat zich tot het Reglement van Orde van de Tweede Kamer (artikel 96 lid 1) waarin is geregeld dat, vanaf het tijdstip dat een voorstel van wet in handen van een commissie is gesteld, ieder lid amendementen mag indienen? Dat betekent dus dat er ook amendementen kunnen worden ingediend die gelijklopend zijn dan wel raakvlakken hebben met het burgeramendement, want mocht er een initiatief voor een burgeramendement worden gestart, dan is dat meteen bekend en kan één van de Leden al een amendement indienen. Hoe wordt voorkomen dat niet al snel in het wetgevingsproces een amendement wordt ingediend, terwijl de initiatiefnemers nog bezig zijn om handtekeningen te verzamelen? En kan een lid van de Kamer wel het recht worden ontnomen om dan een amendement in te dienen? Waarom zou de Kamervoorzitter het aangebrachte burgeramendement indienen? De Kamervoorzitter heeft immers een onafhankelijke rol en kan overigens, net als andere Kamerleden, niet worden gedwongen een amendement in te dienen. De leden van de VVD-fractie vragen de indiener op deze vragen en opmerkingen te reageren.

De 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, namelijk vanaf het tijdstip dat een voorstel in handen van een commissie is gesteld. Betekent dat dat burgers, los van het formele instrument en voordat de termijn is gesloten, geen voorstellen voor amendementen meer mogen aandragen bij Kamerleden? Dat zouden de leden van de VVD-fractie toch een vreemde gang van zaken vinden. Gaarne krijgen zij een reactie van de indiener. De indiener stelt voorts voor om het aantal benodigde ondersteuningsverklaringen voor een burgeramendement vast te stellen op de kiesdrempel van de laatstgehouden Tweede Kamerverkiezingen (ca. 70.000). In hoeverre is er met deze formele regel sprake van een inperking van de mogelijkheden van burgers om zich met allerlei voorstellen tot de leden van de Tweede Kamer te wenden? Waarom zou een burger zich door dat aantal benodigde handtekeningen laten leiden en laten tegen houden? In hoeverre is het voorgestelde instrument nu daadwerkelijk een aanvulling

op het primaat van de representatieve democratie? Gaarne krijgen de leden van de VVD-fractie een reactie van de indiener.

De verhouding tussen de aandrager van het burgeramendement en het Kamerlid dat het amendement indient, roept vragen op bij de leden van de CDA-fractie. Nadat een burger voldoende ondersteunings-verklaringen heeft verzameld, wordt het amendement verspreid onder de leden. Op welke manier is de betrokkenheid van de aandrager bij het indienen geborgd, los van de gelegenheid om het amendement voorafgaand toe te lichten, wanneer de daadwerkelijke indiening wordt verzorgd door een Kamerlid dat de inhoudelijke strekking onderschrijft? Voorts vragen deze 5 leden wat de rol van de aandrager is, wanneer blijkt dat een Kamerlid bij nader inzien de strekking van het burgeramendement niet ondersteunt of zijn beweegredenen afwijken van die van de aandrager? Ook vragen deze leden wat er gebeurt wanneer een aandrager het amendement wil intrekken nadat een Kamerlid het amendement heeft overgenomen. De indiener geeft aan zeer weinig additionele inhoudelijke of procedurele eisen te stellen aan een burgeramendement. Welke additionele eisen is de indiener voornemens wel te stellen een burgeramendement, zo vragen de leden van de CDA-fractie.

Een van de redenen voor intrekking van de Wet raadgevend referendum was de onduidelijkheid voor de burger over wat de Kamer zou doen met de uitslag. De indiener stelt dat het onvermijdelijk is dat indieners van een burgeramendement soms teleurgesteld zullen zijn over de wijze waarop hun amendement in de beraadslaging wordt betrokken, hoe dit door middel van een subamendement gewijzigd wordt of om een andere reden. De leden van de CDA-fractie vragen hoe de bedoelde kritiek op het raadgevend referendum zich verhoudt tot het burgeramendement, waarvan de indiener zelf constateert dat onduidelijk is op welke wijze de Kamer het amendement zal betrekken bij de behandeling van het betreffende wetsvoorstel.

De initiatiefnemer stelt, dat via de site van de Tweede Kamer het traject dat wetsvoorstellen afleggen thans relatief goed te volgen is. De leden van de CDA-fractie trekken uit de formulering «relatief goed» de conclusie dat er ruimte is voor verbetering. Deelt de initiatiefnemer die conclusie?

De indiener stelt voor, zo lezen de leden van de GroenLinks-fractie, om een experimenteerperiode van twee jaar in te voeren waarin een burgeramendement op basis van vrijwilligheid door een Kamerlid in te laten dienen. De leden van de fractie van GroenLinks kunnen zich hier gezien de nieuwe vorm van deze figuur in vinden. Zij vragen de indiener wel om nader in te gaan op de potentiële risico's van een dergelijk vrijblijvend experiment. Wat moet er volgens de indiener bijvoorbeeld gebeuren als geen der Kamerleden zich vrijwillig meldt om het amendement in te dienen? En kan de indiener nader ingaan op de precieze procedure van aanmelding en toelichting van een burgeramendement door de betreffende burgers? Is ook voor deze experimenteerperiode (beslispunten 1, 2 en 3) geen enkele wijziging van het Reglement van Orde van de Tweede Kamer noodzakelijk?

De indiener stelt voor om een drempel voor indiening van een burgeramendement in te stellen op de kiesdrempel van de laatstgehouden Tweede Kamerverkiezingen. De leden van de fractie van GroenLinks vinden dit op zichzelf gelet op de toelichting van de indiener een logisch aantal. Wel vragen zij zich af of dit aantal voor een experimenteerperiode niet te hoog is? Juist omdat in het begin dit instrument nog erg onbekend zal zijn en de kans groot is dat er in de experimenteerperiode maar weinig burgeramendement zullen worden ingediend. En in dat geval is het lastig om het experiment goed te kunnen evalueren. Kan de indiener hier op reflecteren?

De leden van de ChristenUnie-fractie lezen dat de indiener voorstelt om eerst meer ervaring op te doen met het nieuwe en relatief onbekende burgeramendement middels een tweejarig experiment. De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of de indiener zou kunnen toelichten welke zaken omtrent het burgeramendement naar mening van de indiener bij dit experiment de aandacht zouden moeten krijgen. Welke onderdelen of factoren van het burgeramendement zouden onderzocht en geëvalueerd dienen te worden?

Voorts lezen de leden van de ChristenUnie-fractie dat de indiener het mogelijk acht om deze experimenten middels een wijziging van het Reglement van Orde te laten plaatsvinden. Genoemde leden constateren ⁶ dat voorliggend voorstel in essentie een uitbreiding van het grondwettelijk recht op amendement beoogt. Zij vragen de indiener derhalve om een onderbouwing voor dit voorstel en of indiener van mening is dat deze route passend is, om een vergaand voorstel als het burgeramendement middels een wijziging van het Reglement van Orde tot stand te doen komen.

Daarnaast hebben de leden van de ChristenUnie-fractie uit de nota de indruk gekregen dat initiatiefnemer een meer vergaande werking van het burgeramendement voorstaat, dan momenteel in de beslispunten is vervat. Kan de initiatiefnemer aangeven wat deze uiteindelijk voor zich ziet?

De leden van de ChristenUnie-fractie lezen dat de indiener voorstelt om een burgeramendement dat het benodigde aantal ondersteuningsverklaringen behaalt, te verspreiden onder de leden van de Tweede Kamer waarna het aan de leden is om op basis van vrijwilligheid mogelijk een gelijkkluidend amendement in te dienen. De leden van de ChristenUnie-fractie snappen hoe indiener op pragmatische gronden tot deze uitwerking is gekomen, maar zien daarin tegelijkertijd een bevestiging van de complexiteit van het voorstel in relatie tot het grondwettelijk recht op amendement dat aan leden van de Tweede Kamer is voorbehouden. Denkbeeldig zijn de situaties waar geen van de leden het burgeramendement wil indienen middels een gelijkkluidend amendement of waar het burgeramendement op onderdelen aanzienlijk gewijzigd wordt ingediend, eveneens is denkbeeldig dat leden een amendement besluiten over te nemen, nog voordat burgers het amendement hebben kunnen toelichten. De leden van de ChristenUnie-fractie vragen de indiener om nader op de hierboven genoemde situaties in te gaan en aan te geven in hoeverre het voorstel op dit punt knelpunten bevat, mede gezien het beoogde doel van het instrument van burgeramendement en de verwachtingen die bij burgers gewekt worden. Voorts vragen de leden van de ChristenUnie-fractie wat nu in de praktijk het verschil is tussen een burgeramendement dat via de door initiatiefnemer voorgestane route wordt ingediend, en een amendement dat door een collectief van burgers bij één of meerdere leden onder de aandacht wordt gebracht en wordt ingediend. Zien zij het juist dat dit enkel de mogelijkheid tot toelichting van het amendement betreft?

Tot slot op dit punt vragen de leden van de ChristenUnie-fractie hoe het burgeramendement zou kunnen functioneren in een spoedwetgevings-traject.

4. Maatschappelijke effecten

De leden van de ChristenUnie-fractie lezen dat de indiener als aandachtspunt benoemt welke burgergroepen of belangenorganisaties gebruik zullen maken van de mogelijkheid tot het indienen van een burgeramendement en op welke wijze dit gebeurt. «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.» De leden van de ChristenUnie-fractie vragen de indiener toe te lichten hoe het bovenstaande naar zijn mening onderzocht en beoordeeld zou kunnen worden.

II. Reactie initiatiefnemer

De initiatiefnemer wil de leden van de fracties van VVD, CDA, D66, GroenLinks en de ChristenUnie hartelijk bedanken voor de gestelde vragen. De initiatiefnemer behandelt alle gestelde vragen zo volledig mogelijk. Waar deze op hetzelfde onderwerp zien, geeft de indiener geclusterd antwoord.

Toegevoegde waarde burgeramendement

Algemeen

De leden van de VVD-fractie en CDA-fractie vragen wat het burgeramendement toevoegt aan de bestaande mogelijkheid voor burgers om Tweede Kamerleden te spreken, mailen of per brief aan te schrijven in het kader van (een voorstel tot wijziging van) wetsvoorstellen. Dit is laagdrempeliger dan een regeling met bepaalde voorwaarden waaraan moet worden voldaan voor voordracht, aldus de VVD-fractie.

Indiener kan dit laatste beamen. Het burgeramendement bouwt inderdaad voort op wat nu soms al gebeurt. Onderdeel van het voorstel is een beperkt aantal procedurele plichten voor de initiatiefnemer van een burgeramendement. Tegenover die plichten staan echter extra rechten die daar naar het oordeel van indiener ruimschoots tegen opwegen. Het burgeramendement is daarmee niet laagdrempeliger dan een «mailtje aan een Kamerlid», maar wel krachtiger. Juist daarin zit de toegevoegde waarde van het instrument. Indiener licht dat hieronder graag nader toe.

Een concreet idee voor wijziging van een wetsvoorstel kan dankzij het recht van burgeramendement breder kenbaar worden en meer belangstelling krijgen, dan via de laagdrempelige mogelijkheden die vragenstellers noemen. Ten eerste zal het enkele feit dat dit instrument bestaat naar de verwachting van indiener zowel voor Kamerleden als het bredere publiek een extra stimulans bieden om oog te hebben voor, en aandacht te besteden aan, aanzetten om tot een burgeramendement te komen. Zo krijgt het (concept-)burgeramendement een publiek element en kan iemands idee onderdeel van het publieke debat worden, terwijl thans e-mails aan en gesprekken met politici onbekend blijven voor anderen. Burgerbrieven aan de vaste Kamercommissie hebben een meer open karakter. Ze zijn in de regel echter niet breed bekend buiten de Kamer en worden veelal ter kennisgeving aangenomen in de procedurevergadering. Hierdoor ontbreekt een vliegwielfunctie.

Ten tweede kan het bij de huidige informele mogelijkheden gemakkelijk gebeuren dat diverse mensen individueel contact zoeken met politici met een soortgelijk idee, maar dat dit politiek onbeantwoord blijft. De eventuele aanwezigheid van bredere publieke steun blijft immers ongewis. Vergaart een voorstel tot wetswijziging daarentegen als burgeramendement de nodige aandacht en publieke steun, dan geeft dat een krachtig signaal af aan de politiek: dat een onderwerp niet slechts bij een aantal individuen leeft, maar ook bij de vele ondertekenaars die anders wellicht niet zelf contact hadden gezocht of weten te vinden. Dit geldt nog veel sterker als een initiatief voor een burgeramendement het benodigde aantal handtekeningen behaalt. In dat geval krijgt de succesvolle aanbrengrer, zoals nader uiteengezet in de initiatiefnota, de

gelegenheid om dit mondeling toe te lichten aan het begin van het debat over het desbetreffende wetsvoorstel. Geen enkel informeel instrument biedt die kans. Het burgeramendement is daarmee een transparant, toegankelijk kanaal voor alle kiesgerechtigde Nederlanders dat kan dienen als katalysator – en «kanalisator» – van ideeën uit de samenleving.

Tegenover de huidige beperkte slagkracht van individuele burgers staat de krachtigere professionele aanpak van georganiseerde belangenorganisaties en lobbyisten. Zij proberen voor hun opdrachtgever of achterban de politiek te beïnvloeden, onder meer bij het wetgevingsproces. Dit contact is veelal informeel en beperkt transparant. Wie wanneer welke invloed op (amendering van) wetgeving heeft gehad of geprobeerd te hebben, is zelden inzichtelijk. Het burgeramendement lost dit natuurlijk niet zomaar op. Wel zet het er een open democratisch kanaal naast dat een alternatief biedt buiten de geprofessionaliseerde, maar slechts beperkt bereikbare en transparante paden. Zo kan het burgerinitiatief daadwerkelijke politieke invloed voor burgers toegankelijker maken, terwijl het meer voorwaarden kent. Het door de leden van de CDA-fractie benoemde gevoel van machteloosheid dat voortkomt uit de grote afstand tot de politiek kan hiermee volgens indiener verminderen. Indiener koestert niet de illusie dat het burgeramendement de gevoelde onvrede en machteloosheid bij een deel van de bevolking geheel zal wegnemen. Het gaat hier om een veelsoortig probleem met uiteenlopende oorzaken en het burgeramendement biedt geen totale oplossing. Indiener is het van harte eens met de vragenstellers die daarop wijzen, maar hij meent ook dat een dergelijke «oplossing» in het geheel niet bestaat. Hij ziet hierin echter geen argument tégen het burgeramendement, maar juist een argument ervoor: het is immers een extra reden om te experimenteren met manieren om onderdelen van de oplossing te vinden. Het burgeramendement zou naar zijn stellige overtuiging namelijk wel kunnen bijdragen aan het vergroten van de politieke invloed en betrokkenheid van brede groepen burgers.

Het verschil tussen het burgeramendement en een amendement dat door een groep onder de aandacht wordt gebracht van Kamerleden is dan ook breder dan enkel de mogelijkheid tot toelichting bij een debat, zoals de leden van de ChristenUnie-fractie zich afvragen. Vooropgesteld dient te worden dat de mogelijkheid voor initiatiefnemers om in de Tweede Kamer voorafgaand aan het daadwerkelijke debat een mondelinge toelichting te kunnen geven een prominent podium biedt om het voorstel onder de aandacht te brengen. Dit dient qua impact niet te worden onderschat. Maar het gaat volgens indiener om de optelsom die invoering van het recht op burgeramendement zo sterk maakt: de activerende en motiverende werking die uitgaat van het bestaan van dit formele instrument als zodanig, het publieke en transparante karakter ervan, de procedurele eisen die eraan worden gesteld, de legitimatie die een voorstel aan het behalen van het benodigde aantal ondersteuningsverklaringen ontleent, de rechten die aan een succesvolle initiatiefnemer worden toegekend en de status die een burgeramendement aan deze combinatie van factoren kan ontleenen. Bovendien kenmerkt het burgeramendement zich door de openheid en toegankelijkheid voor alle burgers. Het hoeft niet altijd van een reeds daarvoor verenigde groep mensen of al bestaande organisatie te komen.

Ten opzichte van bestaande instrumenten

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben indiener voorts gevraagd of hij de indruk heeft dat de wijzen waarop burgercollectieven momenteel een voorstel voor wijziging van een aanhangig wetsvoorstel onder de aandacht van een Kamerlid kunnen brengen een weg is die veel

bewandeld wordt. Daarnaast hebben de leden van de VVD-fractie gevraagd hoe het burgeramendement zich verhoudt tot het recht van petitie.

Voor de helderheid acht indiener het goed om allereerst te benoemen dat nagenoeg alle wijzen waarop burgercollectieven een voorstel bij een Kamerlid onder de aandacht kunnen brengen, vallen onder het grondwettelijk recht van petitie. Dit recht, neergelegd in artikel 5 van de Grondwet, luidt: «Ieder heeft het recht verzoeken schriftelijk bij het bevoegd gezag in te dienen.» Hieronder vallen dus zowel brieven en mails van burgers (al dan niet collectief), het burgerinitiatief alsook de mogelijkheid om een petitie aan te bieden aan de Tweede Kamer.

Wat betreft de informele kanalen verwijst indiener graag naar zijn beantwoording hierboven van de vragen van de leden van de VVD-fractie, CDA-fractie en ChristenUnie-fractie. Goed georganiseerde collectieven leveren informeel regelmatig input aan in gesprekken of per e-mail. Dit loopt uiteen van standpunten tot concrete voorstellen tot wijziging. Hoeveel dit precies gebeurt, is voor indiener niet te zeggen juist vanwege het «afgeschermd» karakter ervan.

Ook van de mogelijkheid om een petitie aan te bieden aan de Tweede Kamer wordt met enige regelmaat gebruikgemaakt. In 2019 ging het om minder dan 200 petities. Vergeleken met andere landen is dit – ook naar inwonersaantal – erg weinig. Zo werden in Duitsland in 2018 maar liefst 13.189 petities bij het parlement, de «Bundestag», ingediend.¹ Het petitieportaal van de commissie is met meer dan 2,6 miljoen geregistreerde gebruikers (volgens een eigen verslag²) verreweg de meest succesvolle website van de Duitse Bondsdag. En in het Verenigd Koninkrijk zijn er in de periode 2017–2019 in totaal 8.154 petities gepubliceerd die aan het parlement zijn gericht.³ Een verklaring voor het grote verschil met beide landen kan mede worden gevonden in het feit dat zij beide een speciale (overheids)website hebben waarop petities kunnen worden gestart die zijn gericht aan het parlement.⁴ In Nederland ontbreekt een dergelijke publieke voorziening, maar zijn er wel private initiatieven om petities op te verzamelen. De petitie-aanbieding is derhalve in Nederland formeel wel een openbaar instrument (als commissie-activiteit), maar in de praktijk vaak zeer beperkt toegankelijk voor publiek. De openbaarheid en kenbaarheid is helemaal beperkt in vergelijking met het kunnen geven van een toelichting op een burgeramendement in de plenaire zaal met een livestream op de website, app en soms zelfs op een televisiekanaal alsmede opname in de Handelingen. Voorts constateert indiener, op basis van eigen onderzoek, dat de petitie-aanbieding meestal wordt gebruikt voor (i) de agendering van een onderwerp of standpunt of (ii) een voorstel tot het nemen van een besluit. Het kent daarmee een breder toepassingsbereik dan het burgeramendement beoogt, en is zelden in een gelijke mate verbonden met een aanhangig wetsvoorstel. Het burgeramendement en de mogelijkheid tot petitie-aanbieding kunnen daarom volgens de indiener goed naast elkaar bestaan, en beide op een eigen manier bijdragen aan de politieke invloed van burgers.

Tot slot vragen de leden van de ChristenUnie-fractie aan indiener in hoeverre burgers daadwerkelijk een leemte ervaren tussen het burgerinitiatief enerzijds en een eventueel referendum anderzijds. Indiener merkt daarbij op dat het momenteel lastig is om als burger een leemte te

¹ <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/19/099/1909900.pdf>, p. 5.

² Idem.

³ <https://petition.parliament.uk/archived/petitions?parliament=3&state=published>.

⁴ <https://petition.parliament.uk/help>; <https://epetitionen.bundestag.de/>.

ervaren tussen een instrument waarover je wel kunt beschikken (burgerinitiatief) en een instrument waarover je niet kunt beschikken (referendum). Voor zover dit toch mogelijk is, heeft indiener een aantal aanwijzingen voor de behoefte aan een dergelijk direct-democratisch instrument. Ten eerste blijkt dit uit de berichten die Kamerleden en vaste Kamercommissies ontvangen, zoals die ook worden omschreven in de vragen van leden van verschillende fracties, waarin concrete suggesties worden gedaan voor amendementen. Ten tweede waren de bezwaren van initiatiefnemers van referenda vaak specifiek gericht tegen een aantal aspecten van het betreffende wetsvoorstel. Zo benadrukten de initiatiefnemers van het referendum over de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten (Wiv) dat zij niet tegen een wet over inlichtingendiensten waren. Initiatiefnemer Tijn de Vos zei hierover onder meer: «Wij willen de wet niet van tafel, we willen hem anders. De wet bevat fouten.»⁵ Hun oogmerk was dan ook niet zozeer het geheel verwerpen van het wetsvoorstel, als wel het bewerkstelligen van enkele gerichte aanpassingen.

In het (correctief bindende) referendum zoals dat door de Staatscommissie Remkes is aanbevolen, is dit echter niet mogelijk. Uit het onderzoek «Referenderen en delibereren» blijkt dat in verschillende landen vanuit ditzelfde onbevredigende gevoel is gezocht naar aanvulling met elementen uit de deliberatieve democratie, waarbij bijvoorbeeld ook «constructieve» suggesties kunnen worden gedaan. Neem het zogeheten «Volksbegehren» in Duitsland, waarbij inwoners een eigen alternatief tegenover beleid of regelgeving van de overheid kunnen zetten.⁶

Over de tekortkomingen van het burgerinitiatief in zijn huidige vormgeving heeft indiener in zijn initiatiefnota al opgemerkt dat een evaluatie door de Raad voor het Openbaar Bestuur constateerde dat de inhoudelijke en procedurele criteria «behoorlijk beperkend» zijn en «hoge drempels opwerpen» en dat er belangrijke verschillen zijn in het toepassingsbereik tussen het nationale burgerinitiatief aan de *voorkant* van de beleidscyclus en het burgeramendement dat *gedurende* een wetgevings-traject kan worden aangebracht (zie verder: kamerstuknummer 35 340, nr. 2, pp. 3–4).

Voorts heeft de Staatscommissie Parlementair Stelsel in 2018 in haar 384 pagina's tellende eindrapport helder uiteengezet dat ons stelsel met zijn huidige instrumentarium op dit moment onvoldoende in staat is om een aanzienlijke groep burgers op een adequate manier te vertegenwoordigen.⁷ Daarnaast is uit onderzoek van het Sociaal Cultureel Planbureau gebleken dat burgers politieke invloed missen. Zo was bijvoorbeeld 55% van de respondenten het eens met de stelling dat «burgers meer invloed zouden moeten hebben op het beleid», terwijl slechts 10% het daarmee oneens was.⁸ Indiener acht het daarom vanuit democratisch oogpunt wenselijk meer mogelijkheden te creëren om invloed uit te oefenen op het wetgevingsproces. Aan de voorkant van het beleidsproces kan dit al door middel van het (agenderende) burgerinitiatief. Aan de achterkant, als noodrem, zou dit kunnen door middel van een (corrigerend) bindend referendum. Daar tussenin bestaat nu nog geen publiek, transparant instrument voor burgers om in het wetgevingstraject (bijsturend) politieke

⁵ <https://www.parool.nl/nieuws/uva-studenten-wij-hebben-het-referendum-al-gewonnen~b67cdc643>.

⁶ Hendriks e.a., *Referenderen en delibereren*, p. 20–22.

⁷ Staatscommissie Parlementair Stelsel, «Lage drempels, hoge dijken», Boom Amsterdam: 2018, p. 27.

⁸ 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).

invloed uit te oefenen. Het burgeramendement kan hiervoor uitkomst bieden en zo bijdragen aan de politieke betrokkenheid van de mensen die een dergelijke instrument nu nog missen.

Toegankelijkheid burgeramendement

De leden van de VVD-fractie en ChristenUnie-fractie hebben aan de indiener gevraagd hoe het burgeramendement zich verhoudt tot de participatie-paradox, die eerder werd geschetst door de Staatscommissie Parlementair Stelsel.

De indiener heeft zich rekenschap gegeven van de waarschuwing van de Staatscommissie voor de participatie-elite en de participatie-paradox, zoals uitgebreider uiteengezet in de toelichting op zijn initiatiefnota (kamerstuknummer 35 340, nr. 2, p. 9). Het recht van burgeramendement is zo opgezet dat het goed kenbaar, toegankelijk en laagdrempelig kan zijn voor iedereen. Niet slechts voor de al relatief goed vertegenwoordigde, maatschappelijk actieve burger. De indiener heeft mede om deze reden bewust geen nadere inhoudelijke eisen of voorschriften verbonden aan het burgeramendement. Als iemand een burgeramendement wil maken, hoeft diegene alleen aan te geven op welk punt hij of zij een wetsvoorstel wil aanpassen, en daarbij kort toe te lichten waarom dit wenselijk is. Verlenen vervolgens genoeg mensen online hun steun aan dit idee, dan kan de initiatiefnemer het amendement aanbrengen bij de Tweede Kamer, waarna het wordt verspreid onder de Kamerleden. Het burgeramendement is verder vormvrij. Daarbij verdient het vermelding dat veel amendementen van Kamerleden ook een eenvoudige, sobere toelichting kennen. Vaak omvatten deze slechts een paar regels, geen betogen. Wil een Kamerlid het betreffende burgeramendement «omzetten» in een eigen amendement, dan kunnen wetstechnische mankementen worden hersteld met behulp van de Kamerondersteuning cq. Bureau Wetgeving. Te denken valt bijvoorbeeld aan de keuze voor een onjuist wetsartikel of lid daarvan. Net als momenteel het geval is wanneer een Kamerlid zich meldt bij de Kamerondersteuning met slechts de inhoudelijke strekking van een gewenste wetswijziging, zonder gedetailleerde juridische uitwerking daarvan. Een juridische achtergrond is dus absoluut geen must.

Een initiatiefnemer van een burgeramendement zal natuurlijk wel van het betreffende wetsvoorstel moeten hebben gehoord en daarna enige tijd moeten stoppen in het maken van het amendement. Ook zullen initiatiefnemers tijd moeten besteden aan het verzamelen van (digitale) ondersteuningsverklaringen, maar hiervoor staan verschillende manieren open waaronder het gebruik van reeds bestaande online fora. Naast de opsteller moet immers tevens een grote groep mensen het burgeramendement willen ondersteunen. Bij eerdere referenda is gebleken dat de ondersteuningsverklaringen vanuit een brede groep in de samenleving kwamen. Juist door de benodigde steun, zou het burgeramendement dus aan een brede betrokkenheid kunnen bijdragen. Indiener verwacht daarom geen grotere kloof, zoals door de VVD-fractie werd gevraagd, maar staat zeker open voor suggesties van deze leden om de toegankelijkheid van het recht van burgeramendement nog verder te vergroten. Bij de evaluatie van het door indiener voorgestelde experiment met een burgeramendement lijkt het indiener overigens raadzaam om te kijken wie gebruik heeft gemaakt van het recht op burgeramendement en wie meer betrokken zijn geraakt door het ondersteunen van een burgeramendement. Mocht het burgeramendement de slechter vertegenwoordigde groep niet voldoende weten te bereiken, dan kan dit een reden zijn de oorzaken daarvan voor het vervolg aan te pakken, bepaalde randvoorwaarden te creëren om dit voor de toekomst te verbeteren of het

experiment geen vervolg te geven. Indiener zou het echter een gemiste kans vinden, als het experiment op basis van een aanname vooraf niet eens zou worden geprobeerd.

Ondersteuning bij opstellen burgeramendement

De leden van de CDA-fractie vragen indiener of hij de mening deelt dat het opstellen van een amendement zelfs voor burgers die de weg naar de politiek al kennen geen sinecure is, maar specifieke juridische en inhoudelijke kennis vereist. De initiatiefnemer onderschrijft deze stelling voor zover het de wetstechnische component betreft. Zonder juridische kennis is het lastig om een «volgens de regelen der kunst geformuleerd» wetsartikel of lid te schrijven of te zien op welke plek in een aanhangig wetsvoorstel een toevoeging precies het beste zou passen. Indiener zou hier, onparlementair geformuleerd, aan toe willen voegen: vraag het maar eens aan elk Kamerlid dat weleens betrokken is geweest bij het opstellen van een amendement! Maar zoals indiener eerder al toelichtte, is de juridische correctheid of volmaaktheid géén eis voor het burgeramendement. Het burgeramendement moet een voorstel tot aanpassing van een wetsvoorstel bevatten plus enige toelichting, waarbij in de huidige praktijk van amendementen een aantal alinea's vaak al volstaan. Als dit voldoende overtuigend is voor ongeveer 70.000 mensen om hun steun aan te verlenen, dan kan het worden aangebracht bij de Kamer. Als een Kamerlid het aangebrachte burgeramendement vervolgens vóór aanvang van de mondelinge behandeling wil overnemen en indienen, dan kan het Kamerlid contact opnemen met de initiatiefnemer om nadere toelichting te verkrijgen. Anders krijgt initiatiefnemer bij aanvang van het debat waarin het wetsvoorstel wordt behandeld de gelegenheid om een mondelinge toelichting te geven op hun burgeramendement. Daarbij wordt Kamerleden tevens de gelegenheid geboden om vragen te stellen als zij verdere verduidelijking wensen. Mocht het handig of nodig blijken om wetstechnische verbeteringen door te voeren ten opzichte van het aangebrachte burgeramendement, dan kan in dit stadium Bureau Wetgeving voor assistentie worden ingeschakeld, zodat het amendement ook juridisch helemaal op orde is. Een nieuw concept-amendement kan door een Kamerlid vervolgens weer worden voorgelegd aan initiatiefnemer(s) om te borgen dat dit in lijn is met de bedoeling, maar dit wordt door indiener verder niet gereguleerd en aan de vrijheid en verantwoordelijkheid van elk individueel Kamerlid gelaten.

Wat betreft inhoudelijke kennis is de indiener het niet geheel met de CDA-fractie eens. In sommige gevallen is inderdaad specialistische kennis vereist om wetgeving in zijn details en consequenties te doorgronden; maar ook voor de meest technisch-complexe materie is het vaak mogelijk om vanuit een bepaalde overtuiging of een bepaald belang een voorstel tot wijziging van een wetsvoorstel te formuleren zonder die kennis. Een initiatiefnemer hoeft de finesses van de wetgeving op het gebied van hoger onderwijs bijvoorbeeld niet te doorgronden om te vinden dat het beter is als de selectiecriteria en procedure voor een studie voortaan op het niveau van die individuele studie worden vastgesteld, in plaats van op het niveau van de onderwijsinstelling als geheel.⁹ Of om te vinden dat het in het kader van de screening van ambtenaren van politie en politie-externen disproportioneel is om hun kinderen van twaalf jaar of ouder te onderzoeken.¹⁰ Dit is des te meer het geval voor het burgeramendement zoals door indiener voorgesteld, waar immers geen inhoudelijke eisen aan worden gesteld. Zoals toegelicht kan vervolgens, indien gewenst in samenspraak met de initiatiefnemer(s), tot een juridisch-inhoudelijk

⁹ Kamerstuk 35 282, nr. 19.

¹⁰ Kamerstuk 35 170, nr. 10.

kloppende formulering worden gekomen om die opvatting om te zetten in een daadwerkelijk amendement. Bovendien zal de mogelijkheid van het aanbrengen van een burgeramendement er naar verwachting van indiener ook toe leiden dat belangstellenden en belanghebbenden meer geneigd zullen zijn zich in wetgeving te verdiepen. Dit kan ook betekenen het lezen van en luisteren naar mensen met specialistische kennis over dat thema om daar vervolgens zelf een concept-burgeramendement van te maken.

Vindbaarheid van aanhangige wetsvoorstellen

De leden van de CDA-fractie vragen de indiener of hij met deze leden van mening is dat er ruimte is voor verbetering van de mogelijkheid om het traject van wetsvoorstellen te volgen via de website van de Tweede Kamer. De initiatiefnemer kan dit bevestigen. De website van de Tweede Kamer biedt voor iemand met algemene kennis over wetgevingstrajecten een helder overzicht, met duidelijke tijdlijnen en goedwerkende zoekfuncties. Hier heeft de Tweede Kamer de afgelopen jaren ook duidelijk verbetering in aangebracht. Voor iemand zonder die kennis kan de website echter behoorlijk ingewikkeld zijn en daarmee ook niet uitnodigen om aan een burgeramendement te beginnen. Het proces, de termen en de taal kunnen voor sommige mensen onbekend zijn, terwijl die soms wel als bekend worden verondersteld. Om te zorgen dat het burgeramendement de brugfunctie tussen burger en politiek optimaal kan vormen, kan de informatie over aanhangige wetsvoorstellen niet helder en toegankelijk genoeg zijn. De afdeling communicatie van de Tweede Kamer zou dit (binnen bestaande budgetten), overigens ook via andere communicatiekanalen dan de website, kunnen faciliteren.

Betrokkenheid en verwachtingen bij aandrager en derden

Betrokkenheid van de aandrager

De leden van de CDA-fractie hebben indiener allereerst gevraagd op welke manier de betrokkenheid van de aandrager bij het indienen van het amendement is geborgd. Meer in het bijzonder in geval het indienende Kamerlid de strekking van het burgeramendement bij nader inzien niet ondersteunt, zijn beweegredenen afwijken van die van de aandrager of als de aandrager het burgeramendement na «overname» door het Kamerlid wil intrekken.

In het experiment dat indiener voorstelt, is de aandrager van het burgeramendement hoofdzakelijk betrokken in de stappen *voorafgaand* aan de scenario's die de CDA-fractie schetst. De aandrager maakt het burgeramendement, publiceert het op het daartoe geschikte platform of verzamelt op een andere wijze ondersteuningsverklaringen en kan het bij voldoende geldige steunverklaringen aandragen bij de Tweede Kamer. Vervolgens zal het burgeramendement worden verspreid onder de Kamerleden, waarna een Kamerlid bereid moet blijken te zijn het amendement in te dienen om daadwerkelijk in stemming te kunnen worden gebracht. Gelet op het breed gevonden draagvlak, gelijk aan de kiesdeler, is het aannemelijk dat Kamerleden die het amendement goed bij hun opvattingen vinden passen hierin geïnteresseerd zullen zijn. Maar er kunnen ook andere redenen zijn voor Kamerleden om het burgeramendement om te zetten in een gewoon amendement. Het ligt daarbij in de rede dat zij contact opnemen met de aandrager van het amendement; voor overleg, en mede omdat de aandrager sowieso de gelegenheid zal krijgen om het amendement voorafgaand aan de plenaire behandeling toe te lichten. De aandrager is dus in het proces tot aan de verspreiding betrokken, mag spreken voorafgaand aan de plenaire behandeling en heeft ook een gereede kans om tot de plenaire behandeling te worden

betrokken door het Kamerlid. Die betrokkenheid door het overnemende Kamerlid is echter geen garantie, maar er zijn dus enkele (zelf-)corrigerende elementen.

De kans dat de aandrager en het indienende Kamerlid niet op één lijn zitten, of later niet langer op één lijn zitten wat betreft het amendement acht de indiener dan ook afhankelijk van die wisselwerking. In het (hypothetische) geval dat het Kamerlid het amendement na indiening toch niet langer ondersteunt, is intrekking natuurlijk mogelijk. Overeenkomstig artikel 84 Grondwet fungeert het Kamerlid immers als daadwerkelijk indiener van het amendement. Daar komt bij dat het Kamerlid beschikt over een zogeheten vrij mandaat. Een Kamerlid kan niet gedwongen worden diens naam te verbinden of verbonden te laten aan een amendement. Overigens zij opgemerkt dat ander Kamerlid in zo'n geval alsnog zou kunnen «inspringen». Mocht de aandrager zijn of haar eigen burgeramendement willen intrekken, ligt dit na indiening door een Kamerlid dus ook niet langer in het bereik van de aandrager. Het staat een Kamerlid immers volledig vrij een amendement in te dienen in de vorm en met de toelichting die het zelf wenst. Kamerleden blijven dus ook vrij om een deels gelijkluidend of zeer gelijkend amendement in te dienen, zoals zij dat ook nu reeds mogen doen in vergelijk met elkaars amendementen onderling. Dit recht kan hen niet worden onzegd, zo antwoordt indiener de leden van de VVD-fractie. Ook beschouwt indiener dit, aldus antwoordt hij in de richting van de leden van de fractie van de ChristenUnie, niet als een knelpunt van onderhavig voorstel. Dit is allemaal onderdeel van het publieke en politieke debat.

De leden van de CDA-fractie hebben voorts gevraagd hoe kan worden voorkomen dat een Kamerlid al snel in het wetgevingsproces een amendement indient dat gelijkluidend is aan een bepaald burgeramendement, terwijl men nog bezig is om daarvoor de benodigde handtekeningen te verzamelen. Ook de leden van de ChristenUnie-fractie vragen zich af in hoeverre dit volgens de indiener een knelpunt van zijn voorstel is. Indiener ziet dit scenario niet per se als onwenselijk. Het zou juist betekenen dat het (concept van het) burgeramendement leeft én door een Tweede Kamerlid wordt opgepikt. Hier zou bovendien uit blijken dat Kamerleden blij zijn met de ideeën die indirect dankzij dit nieuwe instrument voortkomen vanuit de samenleving en hier dankbaar hun voordeel mee willen doen. Het doel van een indieners van burgeramendementen mag worden geacht te zijn om politiek iets te veranderen. Als een burgeramendement wordt overgenomen door een Kamerlid wordt dat doel dichterbij realisatie gebracht en zal dat waarschijnlijk juist tot tevredenheid stemmen van de aanbrengrer(s).

Verwachtingen bij burgers

Tot slot hebben de leden van de fracties van de VVD, GroenLinks en de ChristenUnie vragen gesteld aan de indiener over het scenario dat geen enkel Kamerlid het burgeramendement zou willen indienen middels een gelijkluidend amendement. De VVD-fractie en ChristenUnie-fractie vragen zich af of in dat geval geen verwachtingen zijn gewekt die niet kunnen worden waargemaakt. De GroenLinks-fractie vraagt in te gaan op de potentiële risico's van het vrijblijvende experiment en wil weten wat er volgens indiener moet gebeuren als geen Kamerlid zich vrijwillig meldt voor indiening.

Om onjuiste verwachtingen te voorkomen, acht indiener het van groot belang dat (voorafgaand aan en) tijdens het experiment duidelijk wordt gecommuniceerd over de status van het burgeramendement. Het moet zowel de initiatiefnemers als degenen die het ondersteunen duidelijk

worden gemaakt dat het gaat om het *aanbrengen* van een concreet idee, dat *kán* worden overgenomen, maar niet verplicht *hóeft* te worden overgenomen door Kamerleden. Expliciete, duidelijke communicatie op het platform voor burgeramendementen is op dit punt zeer wenselijk. Dat geldt tevens voor het feit dat een overgenomen amendement niet altijd door de Kamer wordt aangenomen. Indiener heeft in zijn initiatiefnota ook getracht zo nauwgezet mogelijk te beschrijven welke verwachtingen volgens hem realistisch zijn. Hij is zich er terdege van bewust dat het welslagen van voorgesteld experiment valt of staat met welke indruk alle Kamerleden gezamenlijk en de bredere maatschappelijke discussie rondom dit initiatief wekken ten aanzien van wat gerechtvaardigde verwachtingen zijn. Zowel te hoge als te lage verwachtingen kunnen funest zijn; daarom heeft indiener geprobeerd een zo feitelijk mogelijke beschrijving te geven van de door hem voorgestelde voorwaarden waar een burgeramendement aan moet voldoen en welke rechten daaraan kunnen worden ontleend. Niet meer en niet minder. Als het verwachtingsmanagement en de heldere communicatie voldoende worden geborgd, denkt de indiener dat het experiment voor burgers een interessant instrument kan bieden, waarvan velen de waarde en functie zullen waarderen.

Verhouding tot de representatieve democratie

De leden van de CDA-fractie hebben indiener gevraagd of hij de stelling onderschrijft dat het belang van een politieke partij is gelegen in hun rol in het representatieve proces, als intermediair tussen samenleving en staat. Indiener ziet het inderdaad als een kernfunctie van politieke partijen om binnen onze representatieve democratie samen zorg te dragen voor een goede vertegenwoordiging van «het gehele Nederlandse volk». Daarbij beschikken de individuele Eerste- en Tweede Kamerleden overigens wel over een vrij mandaat en stemmen zij zonder last, terwijl fracties als zodanig geen (Grond)wettelijke status hebben. Het voorliggende voorstel sluit volgens indiener mooi aan bij de rol van politieke partijen. Het burgeramendement biedt burgers een nieuw instrument, waarmee zij een concreet idee tijdens het wetgevingsproces onder de aandacht van «de politiek» kunnen brengen. Is er voldoende steun verkregen en wordt het amendement dus onder de Tweede Kamerleden verspreidt, dan is (nadat deze mondeling is toegelicht) de wetgever aan zet. Een Kamerlid van een groep of fractie die zich achter de strekking van burgeramendement kan scharen, kan besluiten het amendement over te nemen. Zo kan een concreet voorstel dat kan rekenen op serieuze steun vanuit de maatschappij – al dan niet in partijverband – door een Kamerlid in het politieke domein, de plenaire behandeling, worden gebracht.

Zowel de leden van de ChristenUnie-fractie als de VVD-fractie wensen voorts toelichting over de verhouding van het burgeramendement tot het grondwettelijk primaat van onze representatieve democratie, dat amendement voorbehoudt aan leden van de Tweede Kamer. De leden van de ChristenUnie-fractie verlangen daarbij een nadere uitwerking van de vraag in hoeverre het burgeramendement als een aanvulling van de representatieve democratie moet worden gezien. Indiener zal dit voor de volledigheid nader toelichten. Het burgeramendement biedt mensen de mogelijkheid om een concreet idee voor aanpassing van een aanhangig wetsvoorstel onder de aandacht van de volksvertegenwoordiging te brengen. Het burgeramendement is een publiek kenbaar idee, dat met inachtneming van de voorwaarden en bij voldoende steun onder de Kamerleden wordt verspreid. Zo creëert het een extra direct-democratische mogelijkheid om burgers enige invloed *tijdens* het wetgevingsproces te kunnen bieden. Tegelijkertijd respecteert het burgeramendement uitdrukkelijk het primaat van de representatieve

democratie. De daadwerkelijk indiening van een amendement blijft namelijk te allen tijde aan de Tweede Kamerleden zelf. Het voorstel is daarmee in lijn met artikel 84 van de Grondwet dat bepaalt dat het recht van amendement is voorbehouden aan Kamerleden. Zij zijn geenszins verplicht het burgeramendement om te zetten in een eigen amendement, en dit op hun naam in te dienen. Het burgeramendement biedt Kamerleden slechts een serieus gesteunde, concrete voorzet daartoe. Besluit een Kamerlid het burgeramendement over te nemen en in te dienen, dan blijft het laatste woord over het wel of niet aannemen hiervan ook voorbehouden aan de Tweede Kamer. Het is daarmee volledig in overeenstemming met artikel 81 van de Grondwet, dat bepaalt dat de vaststelling van wetten door de regering en de Staten-Generaal gezamenlijk geschiedt. Aldus kunnen de gekozen volksvertegenwoordigers via het burgeramendement vanuit de maatschappij van ideeën worden voorzien, en laat het burgeramendement tegelijk het primaat van de Tweede Kamer geheel intact.

De indiener gaat tot slot in op de vraag van de leden van de ChristenUnie-fractie of het verspreiden en aanbieden van een amendement niet geldt als een specifieke handeling binnen het wetgevingsproces, en daarmee een recht is dat uitsluitend toekomt aan leden van de Tweede Kamer. Dit is niet het geval. Nadat aan de eerdergenoemde voorwaarden is voldaan, kan een burgeramendement worden verspreid onder de Kamerleden. Dit kan via dezelfde kanalen als reguliere amendementen of andere Kamerbrieven. In de praktijk houdt dit in dat het burgeramendement wordt verspreid via de maillijst van de plenaire griffie, en wordt geplaatst op Parlis. Dit staat in geen enkel opzicht gelijk aan indiening van een amendement of enige andere handeling die onderdeel is van het wetgevingsproces in formele zin, hetgeen aan Kamerleden voorbehouden blijft. De aanbrengrer kan aan de verspreiding zelf dan ook geen formele rechten ontleen.

De term «burgeramendement»

De leden van de CDA-fractie hebben indiener gevraagd of het begrip «burgeramendement» correct is, nu Kamerleden een rol blijven spelen omdat het recht van amendement in de Grondwet aan Kamerleden voorbehouden is. Indiener bevestigt – wellicht ten overvloede – dat het grondwettelijk recht van amendement voorbehouden blijft aan Kamerleden. Niettemin acht de indiener de term het meest logisch en juist. Het voorstel van indiener ziet immers op het stimuleren en kanaliseren van goede ideeën over wetsvoorstellen vanuit de samenleving. Iedere burger kan hiertoe een aanzet doen. Vindt hij of zij vervolgens genoeg steun bij andere burgers, dan wordt het burgeramendement als zodanig onder de Kamerleden verspreid. Als een Kamerlid het amendement vervolgens overneemt, krijgt de burger de kans om de Kamer toe te lichten wat hij of zij beoogd heeft met het amendement, dat door vele andere burgers is gesteund. In deze context komt het begrip burgeramendement indiener juist voor.

Voorwaarden experimenteerperiode en vereiste van formele regeling

De leden van de VVD-fractie hebben aan indiener gevraagd hoe gedurende de door indiener voorgestelde experimenteerperiode van twee jaar uitvoering aan het instrument wordt gegeven. Of dit formeel kan zonder een regeling, en waar de indieners van een burgeramendement zich gedurende deze periode aan moeten houden. Meer in het bijzonder willen zij weten welke regels, voorwaarden en drempels er gelden in deze periode. De leden van de GroenLinks-fractie vragen eveneens of voor de

experimenteerperiode geen wijziging van het Reglement van Orde van de Tweede Kamer noodzakelijk is. De leden van de ChristenUnie-fractie vragen voorts aan indiener of hij het passend vindt een vergaand voorstel als het burgeramendement middels een wijziging van het Reglement van Orde tot stand te doen komen. De CDA-fractie vraagt tot slot welke additionele eisen indiener voornemens is te stellen aan het burgeramendement.

Indiener wil burgers graag de mogelijkheid bieden om middels het aandragen van een voorstel voor een amendement invloed uit te oefenen op de beraadslaging van de Tweede Kamer met betrekking tot wetgeving. Het lijkt indiener goed om hier eerst ervaring mee op te doen in de vorm van een tweejarig experiment. Het gaat immers om een nieuw, relatief onbekend instrument. Door te beginnen met een experiment kan de benodigde ervaring worden opgedaan, kan het instrument worden geëvalueerd en kan op basis van de uitkomsten van de evaluatie worden gekeken naar een eventueel vervolg. Ook biedt dit de mogelijkheid om het instrument op aspecten aan te passen als dit wenselijk blijkt. Te denken valt bijvoorbeeld aan de hoogte van de drempels. Het lijkt indiener derhalve onverstandig om ten behoeve van het experiment deze voorwaarden direct verankeren in het Reglement van Orde. Een wijziging van het Reglement is naar zijn opvatting voor de voorgestelde experimenteerperiode ook niet nodig. Mocht een meerderheid van de Tweede Kamer voorstander blijken te zijn van het door hem voorgestelde experiment met het recht van burgeramendement, dan lijkt het hem wel raadzaam om middels een experimenteerregeling meer gedetailleerde «spelregels» vast te leggen. Dit biedt overzicht, transparantie en duidelijkheid over de voorwaarden, termijnen en duur van het experiment, zowel voor burgers als voor (nieuwe) Kamerleden. Het gaat hierbij om een benodigd aantal ondersteuningsverklaringen, de verspreiding van het burgeramendement onder de Kamerleden en de mogelijkheid voor de aanbrengrer om plenair toelichting te geven. Om het experiment uit te kunnen voeren, volstaat het in beginsel dat de Kamer met deze spelregels akkoord gaat. Als op basis van de resultaten van dit experiment wordt geconstateerd dat het permanent maken ervan wenselijk is en hier voldoende draagvlak voor bestaat binnen de Kamer, dan ligt verankering in het Reglement van Orde inderdaad voor de hand.

Ervaringen buitenland

De leden van de GroenLinks-fractie en CDA-fractie hebben indiener gevraagd of de figuur van een burgeramendement of daaraan verwante direct-democratische instrumenten al voorkomen in andere representatieve democratieën, en welke ervaringen daarmee bestaan. Indiener heeft getracht een zo accuraat mogelijke beantwoording van deze vragen te geven, maar denkt desalniettemin dat zijn antwoord niet uitputtend is. Tijdens het mondelinge notaoverleg kan hij desgewenst nadere toelichting geven. Indiener is geen instrument tegengekomen dat identiek is aan het burgeramendement. Wel hebben diverse landen direct-democratische instrumenten die in bepaalde opzichten verwantschap vertonen met het burgeramendement, en meer mogelijkheden bieden dan ons huidige instrumentarium. Indiener licht hieronder enkele uit.

Een eerste land met een figuur dat lijkt op het burgeramendement is Estland.¹¹ In Estland kan iedere burger een «collective proposal» maken, met daarin een concreet voorstel aan het parlement over hoe de regelgeving moet worden gewijzigd of het gemeenschapsleven kan worden

¹¹ <https://m.riigikogu.ee/en/introduction-and-history/have-your-say/submit-collective-proposal/>.

verbeterd. Als 1.000 ondersteuningsverklaringen zijn behaald, zal het bestuur (presidium) van het parlement een leidende parlementscommissie aanwijzen. Deze commissie zal vervolgens binnen zes maanden besluiten wat met het voorstel gebeurt. Dit kan uiteenlopen van een plenaire behandeling tot het opstellen en indienen van een daadwerkelijk voorstel om de wet te amenderen. Ook Letland kent een speciaal platform waar ideeën voor wetgevingsinitiatieven kunnen worden geplaatst.¹² Van de hieruit voortvloeiende voorstellen die ter stemming zijn gebracht in het parlement, hebben maar liefst 64% tot een positieve uitkomst geleid, met als resultaat dat 22 wetten zijn aangepast.¹³ De twee hiervoor genoemde instrumenten zijn meer initiërend dan het door initiatiefnemer voorgestelde burgeramendement, maar zien wel op het aanleveren van een concreet idee om wetgeving aan te passen. Daarbij zijn ook concrete resultaten behaald, hetgeen initiatiefnemer met het burgeramendement eveneens voor ogen heeft. Verder kennen deelstaten in Duitsland ruime voorzieningen voor bottom-up volksstemmingen, zogeheten «Volksbegehren». Dit zijn referenda met een meer deliberatieve component, waarbij het initiatief vanuit de burger komt. De «Volksbegehren» stellen burgers die het oneens zijn met beleid en regelgeving van de (regionale) overheid in staat om hier een eigen alternatief tegenover te zetten. Daarbij wordt vaak de eis gesteld dat initiatiefnemers ook een plan bijvoegen voor de financiering van het voorstel.¹⁴ Het instrument eindigt in een binair voor of tegen, maar biedt burgers en hun vertegenwoordiging kans om meer nuance in het initiatief aan te brengen. Dit constructieve, gerichtere kenmerk deelt het met het burgeramendement. Ook Zwitserland kent een referendum dat meer dialoog tussen burger en regering bevat. De kantons Bern en Nidwalden bieden kiezers de mogelijkheid om bij een correctief referendum een tegenvoorstel te doen. Bij genoeg handtekeningen komt dit voorstel op het stembiljet te staan.¹⁵

Voorts kennen onder meer de Verenigde Staten, Verenigd Koninkrijk, Denemarken en Australië varianten van een zogeheten «deliberative poll».¹⁶ Dit is een vorm van publiek debat waarbij de politiek burgers uitnodigt om inbreng te leveren op een bepaalde beleidskwestie. Willekeurige burgers worden uitgenodigd om gedurende een weekend deel te nemen aan bijeenkomsten met experts en om in discussie te gaan met politici en elkaar, onder leiding van een moderator. Van tevoren krijgen de burgers informatie toegezonden zodat zij zich goed kunnen verdiepen in de materie. Vaak worden delen van het proces uitgezonden op televisie. De burgers worden zowel vóór als na de bijeenkomst geïnterviewd over de beleidskwestie, om erachter te komen of de bijeenkomst de mening heeft beïnvloed. Deze interviews dienen vervolgens als input voor beleid en wetgeving. Anders dan bij het burgeramendement ligt het initiatief bij de «deliberative poll» bij de politiek. Wat het instrument gemeen heeft met het burgeramendement, is dat het de burger een instrument biedt om tot in detail nuanceringen in het debat aan te kunnen brengen. Daarmee speelt het instrument ook net als het burgeramendement een rol *tijdens* het beleids- of wetgevingsproces. De «deliberative poll» biedt hiermee – gelijk aan het burgeramendement – meer precisie dan grofmazige instrumenten zoals een correctief referendum.

¹² ManaBalss.lv.

¹³ <https://www.democracy-international.org/citizens-initiative-start-changing-latvian-politics>.

¹⁴ Hendriks e.a., Referenderen en delibereren, p. 20–22.

¹⁵ Hendriks e.a., Referenderen en delibereren, p. 20–22.

¹⁶ Fishkin, James, *When the People Speak: Deliberative Democracy and Public Consultation*. New York: Oxford University Press, p. 96.

Hoogte drempel voor aanbrengen burgeramendement

De leden van de GroenLinks-fractie hebben aangegeven het logisch te vinden dat indiener voorstelt de drempel voor het aanbrengen van een burgeramendement gelijk te stellen aan de kiesdrempel van de laatste Tweede Kamerverkiezingen. Wel hebben zij indiener gevraagd of hij kan reflecteren op de vraag of dit voor de experimenteerperiode niet te hoog is, daar het instrument nog erg onbekend is.

Indiener heeft ervoor gekozen om aan te sluiten bij de drempel die nodig is om één zetel in de Tweede Kamer te bemachtigen, vanuit het oogpunt van democratische legitimiteit. Met het burgeramendement kunnen burgers een concreet voorstel aan de Tweede Kamer doen tot amendering van een voorliggend wetsvoorstel. Het ligt daarom volgens indiener in de rede aan te sluiten bij het aantal stemmen dat nodig is voor een Kamerzetel, waaraan het recht van amendement voor elk individueel Lid van de Tweede Kamer is «gekoppeld». Ook kan het burgeramendement aan deze drempel een deel van zijn kracht ontlelen. Heeft een burgeramendement de ongeveer 70.000 benodigde handtekeningen behaald, dan blijkt daaruit immers dat er serieus draagvlak voor het voorstel bestaat onder de bevolking. Dit zou ook kunnen bijdragen aan de kans dat een Kamerlid het amendement overneemt. Indiener wijst er ook op dat deze ondersteuningsverklaringen ook digitaal kunnen worden verzameld. Op grond van het voorgaande zou indiener willen vasthouden aan de door hem voorgestelde drempel. Mocht tijdens het experiment blijken dat de drempel toch te hoog is voor een nieuw, relatief onbekend instrument, dan kan de Kamer daarna besluiten tot verlaging van de drempel beslist. Maar het is te vroeg om daarover nu al te speculeren.

Evaluatie van het experiment

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben indiener gevraagd welke onderdelen of factoren van het burgeramendement zouden moeten worden onderzocht en geëvalueerd, in het licht van de experimenteerperiode. Daarbij vragen zij zich voorts af hoe onderzocht en beoordeeld kan worden of het burgeramendement breed wordt gebruikt of slechts door bepaalde burgergroepen of belangenorganisaties.

Indiener lijkt het goed het burgeramendement zowel kwalitatief als kwantitatief te evalueren, op al haar facetten. Kwalitatief is het interessant om te onderzoeken wat mensen drijft, wat hun motivatie is om een burgeramendement te maken of te ondersteunen, of inderdaad een brede doorsnede van de bevolking tot de initiatiefnemers dan wel ondersteuners van burgeramendementen behoort. Ook acht indiener het goed om te onderzoeken in hoeverre burgers zich hierdoor meer betrokken voelen bij onze representatieve democratie en of zij zich beter vertegenwoordigd voelen. Daarnaast kan worden onderzocht of de plenaire behandeling van een overgenomen burgeramendement burgers tevreden stemt. Verder kan worden gekeken wat burgers graag nog anders zouden willen zien aan het burgeramendement. Voor de kwantitatieve component zijn een aantal statistieken zeker interessant: hoe vaak de drempel voor het aanbrengen wordt gehaald, bij welk type wetten met name burgeramendementen worden opgesteld en aangedragen, hoeveel burgeramendementen zijn omgezet in gewone amendementen en hoeveel daarvan zijn aangenomen. Het vorenstaande is geen limitatieve lijst, zo wil indiener graag benadrukken, maar het zijn diverse facetten die in zijn optiek goed tot de evaluatie zouden kunnen behoren. Dit geldt eveneens voor het punt wat de ChristenUnie-fractie uitlicht, namelijk wie er precies gebruikmaakt van het instrument. Indiener ziet zowel kwalitatief als kwantitatief mogelijkheden dit te onderzoeken. Graag nodigt indiener de leden van

alle fracties uit om tijdens de mondelinge behandeling van deze initiatiefnota ook vooral kenbaar te maken welke aspecten zij belangrijk vinden om terug te laten komen in de evaluatie, zodat gedurende het experiment de daarvoor benodigde data kan worden verzameld en de evaluatie ook gaat over wat zij belangrijk vinden.

Vervolg op het experiment

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben indiener gevraagd wat hij uiteindelijk voor zich ziet, omdat zij de indruk hebben gekregen dat indiener een meer vergaande werking van het burgeramendement voorstaat. Indiener zit echter niet zo in de wedstrijd. Hij ziet zijn voorstel voor een experiment met het burgeramendement thans niet als een opstapje naar een meer verstrekkende variant daarvan die bijvoorbeeld een Grondwetswijziging zou vergen. Het voorstel is wat het is. Indiener wil nogmaals expliciet benadrukken dat hij het primaat van de Tweede Kamer in zijn huidige vorm respecteert en wil behouden. Het instrument zou natuurlijk wel kunnen worden voortgezet en verankerd in het Reglement van Orde als het na de experimenteerperiode een succes is gebleken en een Kamermeerderheid daartoe besluit. Vanzelfsprekend zou dat indiener tevreden stemmen. Een verstrekkendere variant heeft hij op dit moment echter niet ogen.

Functioneren in spoedwetgevingstraject

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben indiener gevraagd hoe het burgeramendement zou kunnen functioneren in een spoedwetgevings-traject. Volgens indiener zou daarbij in beginsel dezelfde procedure kunnen worden gevolgd; spoedwetsvoorstellen zijn immers in formele zin geen aparte categorie. Het geringe tijdsbestek zou het wel lastiger maken om de benodigde ondersteuningsverklaringen voor een burgeramendement te behalen. Het ligt in de optiek van indiener echter niet in de rede om het wetstraject daarop aan te passen, maar brengt wel de plicht mee voor de Kamer om hier helder over te communiceren om onnodige teleurstelling te voorkomen. Indiener zou dan ook de hoofdregel met betrekking tot de deadline voor het aanbrengen in tact willen laten, zoals voorgesteld in beslispunt 4 – te weten: «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». Gelukkig is wetgeving waarbij de «doorlooptijd» in de Tweede Kamer zo kort is uiterst gering. Indiener is overigens positief gestemd dat de ChristenUnie-fractie het burgeramendement al zo concreet in wettelijke procedures voor zich ziet. Bij alle andere wetgevingstrajecten verwacht indiener geen soortgelijke problematiek.