

Vergaderjaar 2004–2005

30 140

Voorstel tot wijziging van het Reglement van Orde van de Tweede Kamer der Staten-Generaal en van het Reglement van de commissie voor de Verzoekschriften in verband met de invoering van het burgerinitiatief

Nr. 1

BRIEF VAN HET PRESIDIUM

Den Haag, 8 juni 2005

Aan de leden

Het Presidium, in samenspraak met de Commissie voor de Werkwijze der Kamer, zendt de Kamer hierbij een voorstel door tot wijziging van het Reglement van Orde van de Kamer en het Reglement van de commissie voor de Verzoekschriften in verband met de invoering van het burgerinitiatief.

Met het burgerinitiatief wordt een instrument geïntroduceerd waarmee burgers een nieuw onderwerp of voorstel kunnen agenderen in de Kamer. Onderwerpen die de Tweede Kamer naar het idee van de burger zou moeten agenderen kunnen met inachtneming van bepaalde voorwaarden op de Kameragenda worden geplaatst. Het burgerinitiatief kan worden beschouwd als een vorm van gebruikmaking van het petitierecht. Het verschil tussen een gewone petitie en een burgerinitiatief is dat in het geval van een petitie de burger recht heeft op een antwoord en in het geval van een burgerinitiatief de Kamer zich bovendien verplicht om het onderwerp, mits aan bepaalde voorwaarden is voldaan, op haar agenda te plaatsen en te behandelen.

Het burgerinitiatief kan op die manier de participatie en betrokkenheid van burgers vergroten.

Het geeft hen immers de mogelijkheid direct invloed uit te oefenen op de politieke agenda.

Het burgerinitiatief draagt zo ook bij aan de versterking van de vertegenwoordigende functie van de Kamer en kan een brug slaan tussen ideeën die in de samenleving leven en de landelijke politiek.

Aanleiding

De aanleiding voor de voorgestelde wijzigingen is de motie Dubbelboer c.s. (29 200 VII, nr.15), die op 31 maart 2004 door de Kamer is aangenomen, waarin het Presidium wordt gevraagd een overzicht te geven van de voor- en nadelen van het invoeren van het burgerinitiatief op landelijk niveau. Op basis van deze vergelijking is het onderhavige voorstel dat behelst de invoering van een burgerinitiatief op landelijk niveau, ontwikkeld. Gebleken is dat het burgerinitiatief op eenvoudige wijze kan worden inge-

voerd. Er is geen wetswijziging voor nodig. Alleen de reglementen behoeven aanpassing.

Dit voorstel gaat een stap verder dan het dictum van de motie Dubbelboer c.s.. Door de presentatie in de vorm van een voorstel komen de voor- en nadelen naar de mening van het Presidium het beste naar voren. Een aantal bevindingen ligt aan dit voorstel ten grondslag. Uit de studie naar het burgerinitiatief in verschillende gemeenten, die is verricht door het Onderzoeks- en Verificatiebureau van de Kamer, blijkt dat burgers rechten kunnen uitoefenen op lokaal en provinciaal niveau. Voorgesteld wordt deze rechten ook op landelijk niveau aan de burger te doen toekomen.

Mede op advies van de Commissie voor de Werkwijze is ervoor gekozen om aan te sluiten bij het Reglement van de commissie voor de Verzoekschriften door het te wijzigen in het Reglement voor de commissie voor de Verzoekschriften en de Burgerinitiatieven. Deze commissie krijgt de taak om burgerinitiatieven te toetsen aan ontvankelijkheidscriteria en om aan de Kamer een behandelvoorstel te doen.

De onderhavige voorstellen zijn besproken door de Commissie voor de Werkwijze en door het Presidium.

Inhoud

Het in te stellen burgerinitiatief op landelijk niveau is het recht om onder voorwaarden een voorstel op de agenda van de Kamer te plaatsen. Die voorwaarden of ontvankelijkheidscriteria zijn:

- het voorstel dient gericht te zijn op de instelling, wijziging of afschaffing van een wettelijke regeling of van het regeringsbeleid;
- het voorstel kan niet betreffen:
 - a. een aangelegenheid van een decentrale overheid;
 - b. een vraag over, klacht of bezwaar tegen het regeringsbeleid;
 - c. een onderwerp waarover korter dan één jaar voor indiening van het burgerinitiatief door de Kamer een besluit is genomen, behoudens in het geval van substantiële en voldoende concrete nieuwe feiten of omstandigheden die ten tijde van de beraadslaging over het onderwerp in de Kamer niet bekend waren;
- 15 000 handtekeningen van ingezetenen van Nederland van 16 jaar en ouder.

Zaken die in strijd zijn met de Grondwet en de goede zeden, begrotingen en belastingen worden uitgesloten van het burgerinitiatief.

De Commissie voor de Verzoekschriften en de Burgerinitiatieven brengt een advies uit aan de Kamer over de toelaatbaarheid en de verdere behandelingsprocedure van een burgerinitiatief. Het is uiteindelijk altijd de Kamer zelf die beslist over de toelating en afhandeling van een burgerinitiatief.

Aantal handtekeningen

Voor het voorgestelde aantal handtekeningen is gekeken naar het aantal handtekeningen dat benodigd is in gemeenten¹. Wanneer deze cijfers worden geëxtrapoleerd naar nationaal niveau komen aantallen tussen de 10 000 à 20 000 naar boven. Evenwel met uitschieters naar boven en naar beneden. De Amersfoortse regeling transponeren naar nationaal niveau zou betekenen dat 1 handtekening voldoende is. De regeling van de gemeente Den Haag zou betekenen dat landelijk 90 000 handtekeningen zijn vereist. Het aantal van 15 000 handtekeningen sluit het beste aan bij wat op lokaal niveau gemiddeld is vereist.

¹ Bijvoorbeeld in Amersfoort 1, Utrecht 25, Assen 30, Hoorn 50, Schiedam 100, Raalte 191, Den Haag buurtgericht 250, Den Haag wijkgericht 1000 en Den Haag stadsgericht 2500.

Minimumleeftijd

Het voorstel gaat uit van een minimumleeftijd van 16 jaar. Bij de leeftijdsbepaling is gekeken naar de Kieswet en de Rijkswet op het Nederlander-schap (vanaf 18 jaar), identificatieplicht (vanaf 14 jaar), het brommerrijbewijs (vanaf 16 jaar) en het jeugdparlement (vanaf 12 jaar). Bij de keuze van 16 jaar is ook gekeken naar de lokaal gehanteerde leeftijdsgrenzen. Veel gemeenten¹ hanteren voor de lokale burgerinitiatieven de leeftijdsgrens van 16 jaar. Jongeren zijn vaak goed in staat om op volwassen wijze voor- en nadelen van maatschappelijke vraagstukken af te wegen. Het op vroege leeftijd betrekken van jongeren bij maatschappelijke vraagstukken is een investering in de toekomst.

Kiesgerechtigden of ingezetenen

Er is voor gekozen ingezetenen die zijn ingeschreven in de gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens van een gemeente, een stem te geven in de agendasetting van de Tweede Kamer. Ingezetenen die 5 jaar rechtmatig in Nederland verblijven hebben kiesrecht voor de verkiezingen van de gemeenteraad, maar niet voor de Tweede Kamerverkiezingen. Toch kan het wenselijk zijn dat de stem van mensen die, soms al vele jaren, rechtmatig in Nederland verblijven, gehoord wordt in het parlement. Voorkomen wordt zo dat een grote groep wordt uitgesloten. Met het burgerinitiatief krijgen alle ingezetenen, mits zij voldoen aan alle overige voorwaarden, het recht onderwerpen voor te dragen voor behandeling in het parlement. Met de keuze voor ingezetenen wordt gekozen voor een grotere categorie burgers dan uitsluitend kiesgerechtigden. De belangstelling voor de politiek wordt op deze wijze aangewakkerd.

De behandeling van burgerinitiatieven

De behandeling die wordt voorgesteld ten aanzien van een ingediend burgerinitiatief, sluit aan bij de behandeling van brieven die aan de Kamer worden gezonden. De adressant krijgt een bericht van ontvangst en in het geval van een burgerinitiatief stelt de commissie voor de Verzoekschriften en de Burgerinitiatieven een onderzoek in naar de ontvankelijkheid. De commissie doet vervolgens een behandelvoorstel aan de Kamer. Een initiatiefnemer kan zijn burgerinitiatief met handtekeningen ook persoonlijk overhandigen aan de Tweede Kamer, zoals dat bij petitie's gebeurt. Na ontvangst wordt het document behandeld zoals een ingekomen brief bij de commissie voor de Verzoekschriften en de Burgerinitiatieven.

Mondelinge toelichting door de initiatiefnemer

Introductie van het burgerinitiatief wordt slechts zinvol geacht indien de initiatiefnemers intensiever bij de parlementaire behandeling worden betrokken dan uitsluitend door middel van een hoorzitting. De essentie bij de behandeling van het initiatief is, dat niet volstaan wordt met een schriftelijke afhandeling naar de initiatiefnemer, maar dat hij betrokken wordt bij het debat voorafgaande aan de besluitvorming. De praktische uitwerking zoals spreektijd, een plaats in de (plenaire) zaal kan verschillen per burgerinitiatief. De initiatiefnemer kan bijvoorbeeld in de slotfase van het debat (al dan niet na afloop van de beraadslaging) maximaal 3 minuten fysiek een plaats gegeven worden om de Kamer toe te spreken of een gemachtigde aanwijzen dit te doen.

¹ Bijvoorbeeld Amsterdam (stadsdeel Bos en Lommer) en Enschede.

Buitenlandse ervaringen met burgerinitiatieven

Uit het ambtelijke contact met het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is duidelijk geworden dat er geen internationale vergelijking beschikbaar is. Op dit moment wordt daar wel aan gewerkt door het International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA) te Stockholm, een internationale organisatie waar ook Nederland lid van is. De resultaten van dit onderzoek worden pas in de loop van volgend jaar verwacht.

Afstemming met het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

In de ambtelijke voorbereiding is een aantal malen contact geweest met het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Deze contacten waren technisch van aard. Op politiek bestuurlijk niveau heeft geen overleg plaatsgehad. Uiteraard zal over de praktische uitwerking zoals de controle op authenticiteit van de handtekeningen nader overleg moeten worden gevoerd met het ministerie.

Stijging aantal (openbare) vergaderingen

Geraamd is dat het burgerinitiatief naar schatting zal leiden tot een stijging van 5% van het aantal (openbare) vergaderingen. De schatting is gebaseerd op het aantal petitie's dat jaarlijks aan de Kamer wordt aangeboden. In 2003 zijn 141 petitie's aangeboden. Op grond daarvan wordt geschat dat er jaarlijks circa 30 burgerinitiatieven worden voorgesteld. Alle burgerinitiatieven moeten ontvangen en beoordeeld worden, vragen een zorgvuldige en serieuze behandeling, en er moet een politieke beslissing worden genomen op elk initiatief. Dat betekent meer overleggen per jaar. Wanneer er 30 extra openbare vergaderingen per jaar plaatsvinden boven de 590 (in 2003), betekent dit een stijging van 5%.

Tot slot

Het burgerinitiatief is een concrete maatregel van bestuurlijke vernieuwing om de afstand tussen burger en politiek te verkleinen en de relatie tussen hen te verbeteren. Het biedt burgers de mogelijkheid om buiten verkiezingen om onderwerpen op de landelijke politieke agenda te plaatsen. Daarmee kan een brug geslagen worden tussen ideeën in de samenleving en discussies in de Kamer, waardoor de politieke discussies scherper kunnen worden.

Het burgerinitiatief kan leiden tot oplossingen voor problemen en bijdragen aan een gezonde sociale infrastructuur. Er is geprobeerd het aantal inhoudelijke en procedurele beperkingen bij het burgerinitiatief zo klein mogelijk te houden om de drempels om de burger dichterbij de politiek te krijgen, zo laag mogelijk te maken.

Het Presidium stelt voor de inwerkingtreding te bepalen op 1 januari 2006. Er zal een gedegen communicatieplan worden opgesteld om de burger te informeren over het burgerinitiatief.

De Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal,
F. W. Weisglas

Schematisch overzicht voor- en nadelen landelijk burgerinitiatief

Teneinde de voor en nadelen in kaart te brengen is een aantal acties ondernomen. Er zijn gesprekken gevoerd met statenleden, raadsleden en gemeentegriffiers in provincies en gemeenten die al het burgerinitiatief kennen. Er is een gesprek gevoerd met vertegenwoordigers van het Instituut voor Publiek en Politiek. Deze organisatie is behulpzaam bij gemeenten met de implementatie van het burgerinitiatief. Vervolgens is een overzicht gemaakt van de verschillende gemeentelijke regelingen. Tot slot is een gesprek gevoerd met de indiener van de motie, de heer Dubbelboer (PvdA). Dit heeft geresulteerd in het volgende schematisch overzicht van voor- en nadelen.

Voordelen

- Het burgerinitiatief kan de afstand tussen burger en politiek verkleinen, de relatie tussen hen verbeteren.
- Het burgerinitiatief biedt burgers de mogelijkheid om buiten verkiezingen om onderwerpen op de landelijke politiek agenda te plaatsen.
- Er kan een brug geslagen worden tussen ideeën in de samenleving en discussies in de Kamer.
- De politieke discussies kunnen hierdoor scherper worden.
- Het burgerinitiatief kan leiden tot verrassende oplossingen voor oude problemen en bijdragen aan een gezonde sociale infrastructuur.
- Het instrument past binnen de door overheid beoogde eigen verantwoordelijkheid en zelfredzaamheid van de burger.
- Het kan snel worden ingevoerd door het Reglement van Orde aan te passen. In principe is hiervoor geen aparte wettelijke regeling nodig.
- Er zijn geen financiële of juridische risico's bekend. De kosten verbonden aan invoering zijn niet hoog in vergelijking met de kosten voor één referendum.

Nadelen

De bovengenoemde voordelen zijn allemaal verwachtingen, vooralsnog is er geen empirisch bewijs dat aantoonde dat bovengenoemde effecten zullen optreden. Wel zijn er enkele positieve voorbeelden (gemeente Amersfoort¹).

- Een slecht afgehandeld burgerinitiatief zal averechts werken. Burgers zullen het vertrouwen in de politiek verliezen (zoals bijvoorbeeld bij petitie die nooit onderdeel worden van een debat).
- Zorgvuldige en serieuze behandeling van burgerinitiatieven kost tijd van kamerleden. Alle burgerinitiatieven moeten ontvangen en beoordeeld worden, er moet een politieke beslissing worden genomen op elk initiatief. Dat betekent veel extra overleggen per jaar.
- Er moeten nieuwe procedures worden ontwikkeld. Toelatingscriteria dienen te worden bepaald (1 handtekening of 2500 handtekeningen), inhoudelijke toelaatbaarheid van initiatieven dient te worden bepaald.
- Het RvO dient te worden gewijzigd.
- Hoewel de kosten relatief laag zijn, zijn er wel degelijk kosten verbonden aan de invoering van het burgerinitiatief. Een stijging van het aantal (openbare) vergaderingen betekent ook extra kosten.

¹ De gemeente Amersfoort kent een aantal voorbeelden van burgerinitiatief. Het initiatief van Joke Sickmann is daar een van. Mevrouw Sickmann heeft het bij de gemeenteraad voor elkaar gekregen dat een onafhankelijke deskundige de erfgoedwaarde onderzocht van de gebouwen op het terrein van de voormalige NS-wagenwerkplaats, zodat deze op de gemeentelijke monumentenlijst geplaatst kunnen worden (zie Lokaal Bestuur december 2003/januari 2004).