

De vaste commissie voor Binnenlandse Zaken heeft enkele vragen en opmerkingen over de Initiatiefnota van het lid Sneller over het recht van burgeramendement (Kamerstuk 35 340, nr. 2).

De voorzitter van de commissie,
Ziengs

Adjunct- griffier van de commissie,
Hendrickx

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

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 ondervertegenwoordiging 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 ondervertegenwoordigd 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 amendement 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 ontzegd 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 tegenhouden? 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 ondersteuningsverklaringen 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

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

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.

Voorts 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 gelijklopend 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 gelijklopend 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.