

Vergaderjaar 2008–2009

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. 14 herdruk¹

BRIEF VAN HET PRESIDIUM²

Den Haag, 27 november 2008

Aan de leden.

Bij de totstandkoming van de regeling van het burgerinitiatief is door de Kamer besloten om de regeling van 1 mei 2006 tot 1 mei 2008 van kracht te laten zijn en aansluitend de regeling te laten evalueren (Kamerstuk 30 140, nr.8). Deze evaluatie treft u hierbij aan (zie bijlage).

De evaluatie is uitgevoerd door de commissie voor de Verzoekschriften en Burgerinitiatieven. Op grond van de evaluatie wordt voorgesteld om de regeling te doen herleven, zij het met twee aanpassingen. De eerste aanpassing betreft het accepteren van digitale steunbetuigingen, die dus geen handtekening bevatten. Voorgesteld wordt om alleen bij de steekproefsgewijze controle van de steunbetuigingen te vragen om een fysieke handtekening. De tweede aanpassing betreft het laten deelnemen van een bewindspersoon aan het plenaire debat over het burgerinitiatief, conform de gang van zaken bij een initiatiefvoorstel.

Het Presidium stelt u voor de regeling van het burgerinitiatief per 1 januari 2009 te doen herleven, met beide bovengenoemde aanpassingen. Die vergen overigens geen wijziging van het Reglement van Orde.

De Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal,
G. A. Verbeet

De Griffier van de Tweede Kamer der Staten-Generaal,
J. E. Biesheuvel-Vermeijden

¹ I.v.m. een correctie. Het eerder als kamerstuk 30 140, nr. 14 gepubliceerde stuk komt hiermee te vervallen.

² 30 140, nr. 14

Evaluatie van het Burgerinitiatief

1. Geschiedenis

Op 8 juni 2005 heeft het Presidium van de Tweede Kamer een voorstel aan de Tweede Kamer gezonden tot Wijziging van het Reglement van Orde van de Kamer en van de commissie voor de Verzoekschriften in verband met de invoering van het burgerinitiatief. Na bespreking in de plenaire vergadering in januari 2006 is het voorstel op 7 februari 2006 aangenomen.

Het burgerinitiatief is op 1 mei 2006 in werking getreden.

In het voorstel is de bepaling opgenomen dat:

- «1. Het Presidium zendt binnen twee jaar en zes maanden na de inwerkingtreding van deze herziening aan de Kamer een verslag over de werking van het burgerinitiatief in de praktijk.
2. Burgerinitiatieven die later dan twee jaar na de inwerkingtreding van deze herziening zijn ingezonden, worden niet in behandeling genomen.»

De commissie voor de Verzoekschriften en de Burgerinitiatieven neemt het initiatief tot deze evaluatie.

2. Ervaringen die in de afgelopen twee jaren zijn opgedaan

Omdat de commissie voor de Verzoekschriften en de Burgerinitiatieven is belast met de toetsing of een burgerinitiatief voldoet aan de ontvanke-lijkheidscriteria en aan de vormvereisten worden burgerinitiatieven die bij de Kamer zijn ingediend, in haar handen gesteld. In de evaluatieperiode zijn er drie burgerinitiatieven aan de commissie ter beoordeling voor-gelegd. Het betrof chronologisch de initiatieven van Clean Air Nederland betreffende een rookvrije horeca, van Milieudefensie betreffende een einde aan de bio-industrie en van Vroegopstap betreffende een landelijke regeling van de horecasluitingstijden.

Alleen het burgerinitiatief van Milieudefensie «Stop fout vlees» voldeed aan de door de Kamer gestelde voorwaarden¹ en is daarom via de vaste commissie voor Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit plenair behandeld. Het eerstgenoemde burgerinitiatief betrof een onderwerp waarover korter dan twee jaar voor de indiening van het burgerinitiatief door de Kamer een besluit was genomen, zoals bedoeld in artikel 132a tweede lid onder c van het Reglement van Orde van de Tweede Kamer.

Het laatste burgerinitiatief voldeed niet aan een van de voorwaarden genoemd in artikel 9a onder b, van het reglement van de commissie voor de Verzoekschriften en de Burgerinitiatieven, namelijk een bijlage waaruit blijkt dat tenminste 40 000 natuurlijke personen het voorstel steunen door bekendmaking van hun naam, geboortedatum en handtekening. De handtekeningen ontbraken bij de digitale steunbetuigingen.

3. Inhoud evaluatie

De commissie heeft geen uitgebreide evaluatie verricht maar gekeken naar de huidige ervaringen. Uit bovenstaande blijkt dat tot nu toe weinig ervaring is opgedaan. Dat brengt beperkingen met zich mee. Zo is het niet mogelijk om zinvolle uitspraken te doen over de politieke en maatschap-elijke effecten van het burgerinitiatief en de bijdrage die zij leveren aan het debat. De ervaringen die zijn opgedaan, zijn vooral van praktische aard en zijn geen reden om voorstellen te doen voor een grondige herzie-ning of mogelijk zelfs intrekking van de regeling. Hooguit kan gesteld worden dat het aantal ingediende burgerinitiatieven achterblijft bij de verwachtingen bij het ontwerpen van de regeling, namelijk 30 initiatieven per jaar. Deze verwachting berustte echter niet op enig onderzoek. Het voorstel is daarom om het burgerinitiatief te handhaven, duurzame

¹ Artikel 132 a reglement van Orde van de tweede Kamer

2. Het burgerinitiatief kan niet betreffen:

- een aangelegenheid van een decentrale overheid;
- een vraag over, klacht of bezwaar tegen het regeringsbeleid;
- een onderwerp waarover korter dan twee 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 omstan-digheden die ten tijde van de beraadslaging over het onderwerp in de Kamer niet bekend waren;
- belastingen en begrotingen;
- zaken die in strijd zijn met de Grondwet en de goede zeden.

3. In het reglement, bedoeld in artikel 20, eerste lid, kunnen nadere voorwaarden worden gesteld.

Reglement commissie voor de verzoek-schriften en Burgerinitiatieven

Artikel 9. Vormvereisten met betrekking tot verzoekschriften

Om een verzoekschrift voor onderzoek door de commissie in aanmerking te doen komen, dient het verzoekschrift te bevatten:

- naam, adres, en handtekening van de verzoeker of diens gemachtigde;
- een uitzetting van de redenen welke tot de indiening van het verzoekschrift hebben geleid en van het belang dat een verzoeker heeft bij een onderzoek door de commissie.

nadere ervaring op te doen en meer zicht te krijgen op de behoefte van dit instrument in de samenleving.

Er zijn wel enkele problemen met betrekking tot de **vormvereisten** naar voren gekomen die in deze evaluatie moeten worden besproken. Dat zijn de volgende:

- a. Het vereiste van schriftelijke handtekeningen;
- b. Het vereiste van onderwerpen waarover de Kamer langer dan twee jaar voor de indiening van het burgerinitiatief een besluit heeft genomen.

Ad a

In de regeling is opgenomen dat een burgerinitiatief een bijlage dient te bevatten waaruit blijkt dat tenminste 40 000 natuurlijke personen het voorstel steunen door bekendmaking van hun naam, geboortedatum en handtekening (Artikel 9a. Reglement commissie voor de Verzoekschriften en de Burgerinitiatieven).

Zolang de Kamer niet over een instrument beschikt om digitale handtekeningen op authenticiteit te controleren, zijn fysieke handtekeningen noodzakelijk. Bij de totstandkoming van de regeling is al opgemerkt dat deze voorwaarde niet eigentijds is en als belemmerend zou worden ervaren. Continuering van de regeling voor onbepaalde tijd noodzaakt daarom te onderzoeken hoe de Kamer in de gelegenheid kan worden gesteld elektronische handtekeningen te verifiëren. Daartoe zal overleg met de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties noodzakelijk zijn en misschien ook wijziging van regelgeving. De Kamer zal dan immers een administratieve bevoegdheid van een bestuursorgaan moeten krijgen. Zolang hierin niet is voorzien, zullen fysieke handtekeningen noodzakelijk zijn. Tenzij de Kamer goedkeurt dat alleen op het moment van controle van de steunbetuigingen, dus steekproefsgewijs, fysieke handtekeningen worden gevraagd.

De commissie stelt de Kamer voor om beide te doen: het genoemde overleg te voeren en intussen, indien de steunbetuigingen elektronisch worden aangeleverd, pas in het stadium van een steekproefsgewijze controle, om een fysieke handtekening te vragen.

Deze steekproefsgewijze controle moet op basis van statistische regels minimaal 385 fysieke handtekeningen omvatten. Om ervan uit te kunnen gaan dat 95% van alle digitale steunbetuigingen juist is, mogen er in deze controlegroep maximaal 19 fouten zitten, dat wil zeggen de gegevens van naam, adres en woonplaats onjuist zijn. Dan kan met 95% waarschijnlijkheid mogen worden gesteld dat het benodigde aantal steunbetuigingen van 40 000 geldig is. Het aantal van 385 handtekeningen is ook nodig als sprake is van 55 000 of 70 000 handtekeningen.

De commissie heeft besloten ervan af te zien een internationaal vergelijkende studie te laten doen naar de controle op de juistheid van digitale en fysieke handtekeningen in het kader van burgerinitiatieven.

Ad b

Zoals hierboven al genoemd kan een burgerinitiatief niet een onderwerp betreffen waarover korter dan twee 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.

Al tijdens de plenaire behandeling van het voorstel tot invoering van het burgerinitiatief gaf deze voorwaarde aanleiding tot discussie en bestond

de vrees dat hierover interpretatieverschillen zouden ontstaan. Ook bij de beoordeling van de ontvankelijkheid van het burgerinitiatief van Clean Air Nederland is de vraag aan de orde gekomen wat onder een besluit van de Kamer moet worden verstaan.

Bij de behandeling van de regeling is gesteld dat als een «besluit» van de Kamer kan worden aangemerkt elke handeling van de Kamer die moet worden verstaan als instemming met dan wel verwerping van een voorstel. Na het debat over het hiervoor genoemde burgerinitiatief heeft de Kamer duidelijk gemaakt dat daar onder andere de situatie mee is bedoeld dat de Kamer na een overleg met de regering over een beleidsvoornemen geen gebruik heeft gemaakt van de mogelijkheid om een anders luidende uitspraak te doen. Vaststaat dat de commissie op dit punt telkens goed zal moeten motiveren waarom er volgens haar sprake is van een besluit van de Kamer.

4. De aanwezigheid van de bewindspersonen in de Kamer bij de behandeling van het burgerinitiatief.

Na de behandeling van het burgerinitiatief «Stop fout vlees» is de vraag aan de orde gekomen of de regeling van het burgerinitiatief moet worden aangepast in verband met de aanwezigheid van bewindspersonen. Allereerst moet worden opgemerkt dat ingevolge artikel 69 van de Grondwet de ministers en staatssecretarissen toegang hebben tot de vergaderingen van de Kamer. Desgewenst kan de betrokken bewindspersoon daarom in ieder geval de plenaire beraadslaging over een burgerinitiatief bijwonen. Daarvoor hoeft de regeling niet te worden aangepast. Waar het echter wel om gaat is of het standpunt van de Kamer over een burgerinitiatief moet kunnen worden beïnvloed door het standpunt van de regering. Er kan een vergelijking worden gemaakt met een initiatiefvoorstel van wet: aan de regering wordt pas na indiening van het initiatiefvoorstel en na het voorbereidend onderzoek haar standpunt gevraagd. Parallel hieraan zou over een burgerinitiatief het oordeel van de regering moeten kunnen worden gevraagd tijdens de plenaire behandeling van het burgerinitiatief.

Het voorstel is daarom de bestaande bepaling m.m. op te nemen in de regeling voor het burgerinitiatief.

5. Conclusies en aanbevelingen

De commissie stelt de Kamer het volgende voor.

De regeling voor het burgerinitiatief wordt gehandhaafd. De regeling blijft in hoofdlijnen ongewijzigd, behoudens de hierna volgende wijzigingsvoorstellen.

- a. Als na onderzoek zou blijken dat het mogelijk is voor de Kamer om digitale handtekeningen te verifiëren, worden digitale handtekeningen evenals als fysieke handtekeningen toegestaan. Indien of zolang dit niet mogelijk is, zullen digitale steunbetuigingen steekproefsgewijs worden geverifieerd.
- b. In artikel 116 derde lid van het Reglement van Orde van de Tweede Kamer is bepaald dat: «Als ministers bij de behandeling in de Kamer het woord verlangen, krijgen zij dit na de initiatiefnemers, tenzij de Kamer anders besluit.» Deze bepaling met betrekking tot de aanwezig-

heid van bewindspersonen bij de behandeling van initiatiefvoorstellen van wet wordt m.m. opgenomen in de regeling voor het burgerinitiatief.

De Voorzitter van de commissie,
Remkes,

De griffier van de commissie,
De Gier