

Vergaderjaar 2013–2014

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. 16

BRIEF VAN HET PRESIDIUM

Aan de Leden

Den Haag, 2 juli 2014

Op voorstel van de commissie voor de Werkwijze der Kamer legt het Presidium hierbij aan u voor de evaluatie van de regeling inzake het burgerinitiatief. Deze evaluatie is opgesteld door de commissie voor de Verzoekschriften en Burgerinitiatieven en uitvoerig besproken in beide genoemde commissies.

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

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

BIJLAGE

Aan het Presidium

Den Haag, 14 mei 2014

De commissie voor de Werkwijze der Kamer heeft in haar vergadering van 14 mei 2014 kennisgenomen van de evaluatie van de regeling inzake het burgerinitiatief zoals opgesteld door de commissie voor de Verzoekschriften en Burgerinitiatieven.

De commissie voor de Werkwijze der Kamer beveelt het Presidium de evaluatie van harte aan en geeft haar in overweging deze door te geleiden naar de Kamer.

Met vriendelijke groet,

De griffier van de commissie voor de Werkwijze der Kamer
P.T.M. van Doorn

BIJLAGE

Aan de voorzitter van de commissie voor de Werkwijze der Kamer

Den Haag, 27 maart 2014

Hierbij zend ik u een evaluatie van de regeling van het burgerinitiatief die is opgesteld door de commissie voor de Verzoekschriften en de Burgerinitiatieven.

De commissie voor de Verzoekschriften en de Burgerinitiatieven is van mening dat het aan de commissie voor de Werkwijze is om te beoordelen of deze evaluatie aanleiding geeft tot aanpassing van de regeling en, indien het antwoord bevestigend luidt, de Kamer ter zake een concreet voorstel te doen.

Met vriendelijke groet,

De voorzitter van de commissie voor de Verzoekschriften en de Burgerinitiatieven,
H. Neppérus,

BIJLAGE

EVALUATIE VAN DE REGELING VAN HET BURGERINITIATIEF

Aanleiding

De commissie voor de Verzoekschriften en de Burgerinitiatieven (in het vervolg: de commissie VB) heeft in het voorjaar van 2012 besloten om eind 2012 een evaluatie van het functioneren van de regeling van het burgerinitiatief gereed te hebben. Niet alleen is periodieke evaluatie reeds van aanvang af de bedoeling geweest, ook na elk besluit van de Kamer om een ingediend burgerinitiatief niet in behandeling te nemen klinkt de roep om een evaluatie. Met name het zogenoemde tweejaars-criterium, op grond waarvan de meeste ingediende burgerinitiatieven niet behandeld worden, roept veel kritiek op, waarover in het vervolg meer¹. Dat het periodiek evalueren van de regeling serieus genomen wordt, blijkt alleen al uit het feit dat dit de derde evaluatie is sinds de invoering van de regeling in mei 2006². Na de eerste evaluatie eind 2008 blijft de regeling ongewijzigd, op twee aanvullingen na: steunbetuigingen mogen voortaan ook digitaal aangeleverd worden en betrokken bewindspersonen zullen voortaan worden uitgenodigd om aan een eventueel debat in de Kamer over het initiatief deel te nemen. Eind 2011 evalueert de commissie VB met name het tweejaars-criterium, omdat de toepassing van dit criterium niet alleen voor de commissie zelf lastig is maar ook op onbegrip bij indieners stuit. De commissie besluit echter om de Kamer geen voorstel tot schrapping of aanpassing van het criterium te doen toekomen, omdat zij in meerderheid de motieven achter het criterium steunt. Zij besluit tevens om eind 2012 de evaluatie te herhalen.

Het tweejaars-criterium nogmaals onder de loep

Thans ligt de derde evaluatie voor en ook die zal zich vooral richten op het tweejaars-criterium. De overige reglementaire criteria waarop de commissie VB ingediende burgerinitiatieven toetst, roepen in de praktijk namelijk nauwelijks problemen op, wat op zichzelf al als een evaluatieve waarneming kan gelden. Er is slechts éénmaal bij de commissie VB geprotesteerd tegen een van de andere criteria, namelijk dat belastingen geen onderdeel mogen uitmaken van een burgerinitiatief. Ook het vereiste aantal steunbetuigingen (40.000) roept geen protesten op. Een enkele maal is bij de commissie VB geïnformeerd naar de precieze motivering van dit aantal, waarbij is verwezen naar het debat daarover in 2006 en de wens van een Kamermeerderheid om een zekere drempel te willen opwerpen tegen al te eenvoudige en omstreden voorstellen.

In het Kamerdebat in 2006 is uitvoerig bij het tweejaars-criterium stilgestaan. Het oorspronkelijke voorstel bevatte een eenjaars-criterium. Bij amendement is dit onderdeel van de regeling gewijzigd in een tweejaars-criterium. Voorstanders hebben de rechtszekerheid en de betrouwbaarheid van politieke besluitvorming genoemd als mogelijke slachtoffers van het niet hanteren van een dergelijk criterium. Ook achtten zij het hanteren ervan een belangrijk middel om te bevorderen dat burgerinitiatieven ook écht nieuwe ideeën zouden bevatten en geen

¹ Dit criterium houdt in dat in de twee jaren voorafgaande aan de indiening van het burgerinitiatief de Kamer over hetzelfde onderwerp niet een besluit moet hebben genomen.

² Alle documenten over de regeling van het burgerinitiatief zijn te vinden in het Kamerstukdossier 30 140.

De door de commissie VB uitgebrachte verslagen over ingediende burgerinitiatieven zijn te vinden in de Kamerstukdossiers «Verslagen van de commissie voor de Verzoekschriften en de Burgerinitiatieven».

protest- of inspraakmiddel bij reeds bij de Kamer aanhangige voorstellen. Omdat de kans klein zou zijn dat de Kamer in korte tijd van gedachten zou zijn veranderd over een bepaald voorstel, zou het niet hanteren van het criterium bovendien averechts werken op het vertrouwen in de politiek: toelating van het burgerinitiatief zou de verwachting van een andere uitkomst oproepen.

Tegenstanders vonden toepassing van het criterium vooral ontmoedigend voor de beoogde burgerparticipatie. Zij wezen erop dat in een tijdsbestek van twee jaren vrijwel elk onderwerp in de Kamer aan de orde zal komen en het criterium dus «dodelijk» is voor (de regeling van) het burgerinitiatief.

Uit onderstaande tabel (tabel 1) blijkt dat het tweejaar-criterium sinds de invoering van de regeling doorslaggevend is geweest bij het niet-ontvankelijk verklaren van burgerinitiatieven na indiening.

Tabel 1: Tussen 1 mei 2006 en 31 december 2013 ingediende burgerinitiatieven

Onderwerp	indiening	ontv.	reden	Kamerstuk
Rookvrije horeca	19 mei 2006	nee	1	30 335 nr. 47
Bio-industrie ¹	13 febr 2007	ja		30 865 nr. 26
Horecasluitingstijden	18 mrt 2008	nee	1	31 260 nr. 46
Vuurwerk, verbod op	18 febr 2009	nee	1	31 756 nr. 44
Ziekte van Lyme, onderzoek	11 mei 2010	ja		32 513 nr. 16
Onttrekking TBS, voorkoming	18 mei 2010	nee	2	32 513 nr. 17
Stervenshulp ¹	18 mei 2010	ja		32 513 nr. 18
Nieuwe energie	7 dec 2010	nee	1	32 513 nr. 36
Donorregistratie, actieve	7 dec 2010	nee	1	32 513 nr. 35
AOW, verhoging ¹	18 jan 2011	ja		32 513 nr. 44
Dierproeven, verbod op	8 mrt 2011	nee	1	32 513 nr. 51
Pedofielenvereniging, verbod op	6 sep 2011	nee	1, 3	33 030 nr. 5
Sloop de Muur, sancties tegen Israël ¹	21 jan 2013	ja		33 417 nr. 23
Schriftelijke informatieplicht	29 jan 2013	ja		33 417 nr. 24
medische behandelings-overeenkomst				
Nieuwe bevoegdheden aan EU niet zonder referendum ¹	26 mrt 2013	ja		33 417 nr. 29
Erken ME	29 okt. 2013			33 758 nr. 21
Stop overvolle klassen	10 dec 2013			33 758 nr. 22

¹ Indiener mocht de Kamer toespreken bij aanvang van het debat

1: twee jaren-criterium

2: onvoldoende gemotiveerd

3: onvoldoende steun

Sinds de invoering van de regeling is méér dan 50 maal door initiatiefnemers informatie ingewonnen bij de griffie van de commissie VB, niet alleen om toelichting te ontvangen op de voorwaarden voor een burgerinitiatief zoals die op de website van de Kamer staan vermeld, maar in bijna alle gevallen ook en vooral om te vernemen of en hoe er in de Kamer recent over het onderwerp van het voorgenomen burgerinitiatief is gesproken en besloten (zie tabel 2). Dit is immers door initiatiefnemers zonder hulp van de Kamer zelf moeilijk te achterhalen. Daarbij is door de griffie van de commissie steeds, zoals dat ook gebeurt na de daadwerkelijke indiening van een burgerinitiatief, bij de griffie van de Kamercommissie die het aangaat informatie ingewonnen, om die te kunnen delen met de initiatiefnemer.

Tabel 2: Tussen 1 mei 2006 en 31 december 2013 voorgenomen maar niet ingediende burgerinitiatieven waarover contact is geweest met de griffie van de commissie VB

Onderwerp, alfabetisch gerangschikt

Aanpak van kinderen met leerproblemen
Aansprakelijkheid niet-verzorgende ouder¹
Aanwending aardgasopbrengsten
Agressieve dieren, verbod op het houden van
Alcoholpromillage, verlaging van toegestane
Alimentatieverplichting, verkorten van
Alternatieve geneeswijzen
Besluitvorming noord-tunnel
«Bio» btw-vrij
CO₂-uitstoot, vermindering van¹
Colportage, verbod op
Contact van kinderen met de natuur
Co-ouderschap
Criminele politieke partijen, verbod op
Demink, onderzoek naar
Duurzaamheid in kerndoelen en competenties in het onderwijs
Financiering behoud en onderhoud Nederlands landschap
Huisuitzetting bij huurachterstand
Hygiëne in de horeca
Intrekking wetsvoorstel afschaffing stadsdelen
Irak, onderzoek naar¹
Keuzemogelijkheden in de gezondheidszorg
Kilometerheffing
Letselschade
ME, onderzoek naar de ziekte
Mythe van het maagdevlies
Nationale shoarmadag
Onafhankelijkheidsdag als nationale feestdag
Ouderschapsdiploma
Passief kiesrecht, minder beperkingen op¹
Plastic verpakkingen, verbod op¹
Pedofielenorganisaties, verbod op¹
Politieke beslissingen zonder wetenschappelijke onderbouwing, geen
Publieke werkplekken
Reanimatie in lespakket
Rechtspositie flexwerkers
Rijksweg A13-A16
Samenwerking politie en particuliere rechercheurs
Sloop van de muur in Israël
Sociale verzekeringen zelfstandig ondernemer
Strenger straffen misbruik van jeugdigen¹
Te vondeling leggen niet strafbaar maken
Tolvrije Westerscheldetunnel
Tuchtcolleges
Windturbines
Winkelpopenstellingen op zondagen
Zelf zorg- of hulpbehoefte formuleren
Zomertijd
Zondag vrije dag

¹ Meermalen onderwerp van een voorgenomen burgerinitiatief

Om welke reden(en) de initiatiefnemers hebben afgezien van het organiseren van een burgerinitiatief, wordt doorgaans niet aan de commissie of de Kamer medegedeeld. In geen enkel geval is door initiatiefnemers op enigerlei wijze geprotesteerd tegen een eventuele waarschuwing van de commissiegriffie dat er kans bestond op een niet-ontvankelijkheidsoordeel door de commissie, vanwege het tweejaars-criterium.

Overigens hadden ook de organisatoren van enkele burgerinitiatieven die wél zijn ingediend tevoren een dergelijke waarschuwing ontvangen.

Een bijzonder element van het tweejaars-criterium is het begrip «besluit». Het is duidelijk dat de aanvaarding of verwerping van een wetsvoorstel, een amendement of een motie als een «besluit van de Kamer» kan

worden beschouwd. Minder duidelijk is dat echter het geval wanneer een voorstel vervat is in een beleidsbrief of -notitie die door een bewindspersoon naar de Kamer is gezonden en er geen moties volgen na afloop van een overleg of soms zelfs helemaal geen overleg volgt. Het is dan onontkoombaar dat de commissie VB, bijgestaan door de Kamercommissie die het aangaat, nauwkeurig nagaat of het onderwerp, waarover een burgerinitiatief handelt, expliciet onderdeel uitmaakte van de beleidsbrief. Aangezien de Kamer geen instrumenten heeft waarmee zij expliciet «groen licht» geeft aan voorstellen die zijn vervat in een beleidsbrief maar alleen instrumenten om «rood licht» te geven dan wel wijzigingen in voorstellen af te dwingen, namelijk moties, moet het er dan voor worden gehouden dat de Kamer heeft ingestemd met het voorstel. Dat zal immers ook de gerechtvaardigde conclusie van de regering zijn. Dat is zeker zo als er in een overleg ook nog eens expliciet is stilgestaan bij het voorstel.

De commissie VB stelt daarom de volgende definitie voor van het begrip «besluit» voor zover van belang voor de toepassing van het tweejarencriterium: *een besluit is elke handeling van de Kamer die kan worden verstaan als instemming met dan wel verwerping van een voorstel, waaronder begrepen het niet gebruik maken van de mogelijkheid om dat voorstel bij te stellen of te doen intrekken door, al dan niet na een overleg met de regering, een motie te aanvaarden.*

De commissie VB heeft enkele malen ondervonden dat zich in het kader van het bovenstaande nog een ander probleem kan voordoen bij de beoordeling van een ingediend burgerinitiatief, namelijk dat het daarin vervatte voorstel *naar de letter genomen* niet aan de orde is geweest maar wel *impliciet* bij een breder voorstel. Een voorbeeld daarvan is het onderwerp «dierproeven»: in brede zin uitvoerig aan de orde geweest, terwijl het ingediende burgerinitiatief zich beperkte tot proeven met honden en katten. De commissie is van mening dat van geval tot geval beoordeeld zal moeten worden of het zinvol is om een breder onderwerp te verbijzonderen naar een meer specifiek geval, maar dat dit op grenzen zal stuiten.

Gevolgen van niet-ontvankelijk verklaren

Het niet-ontvankelijk verklaren van een burgerinitiatief betekent overigens niet dat de Kamer geen aandacht meer zal schenken aan het daarin vervatte voorstel. In vrijwel alle gevallen van niet-ontvankelijk verklaring is de Kamercommissie die het aangaat door de Kamer zelf verzocht om een gesprek te voeren met de initiatiefnemer en/of de betrokken bewindspersoon om een reactie op het voorstel te vragen. Zo wordt een niet-ontvankelijk verklaard burgerinitiatief uiteindelijk altijd door een Kamercommissie behandeld als een ingekomen brief, waarvan het resultaat net zo verstrekkend kan zijn als het initiatief wel als zodanig behandeld zou zijn. De commissie hecht eraan dit te benadrukken.

Besluitvorming door de Kamer over een burgerinitiatief

De commissie meent dat er in deze evaluatie ook kort stil gestaan moet worden bij de finale behandeling van een burgerinitiatief in de Kamer. De initiatiefnemers hebben immers recht op een duidelijke Kameruitspraak: wel of geen steun van de meerderheid voor het initiatief.

In het verleden heeft de commissie uitgesproken dat het in het algemeen verstandig is om een burgerinitiatief als één geheel te beschouwen en eventueel te onderscheiden onderdelen van het voorstel niet los van elkaar te behandelen. Het is immers de vraag of de indiener het ene onderdeel wenst als ook niet het andere wordt overgenomen.

De commissie stelt daarom het volgende voor:

- a. indien geen enkele motie wordt ingediend tijdens het debat over het burgerinitiatief, doet de Voorzitter het voorstel om *het burgerinitiatief voor kennisneming aan te nemen, onder dankzegging aan de initiatiefnemer voor zijn initiatief als zodanig, voor de inspanningen die geleverd moesten worden om voldoende steun te verwerven voor de indiening bij de Kamer, alsmede voor de bijdrage aan de behandeling in de Kamercommissies en de Kamer;*
- b. indien een of meer leden van mening zijn dat de Kamer het initiatief moet omarmen en het tot het hare moet maken, zullen zij een motie met een dergelijke strekking moeten indienen. Bij uitblijven van een dergelijke motie of bij verwerping daarvan zal de Voorzitter het onder a genoemde voorstel doen; bij aanvaarding van een dergelijke motie zal de Voorzitter het voorstel doen om *aan de vaste commissie die het aangaat te verzoeken om een voorstel te doen op welke wijze de Kamer kan bevorderen dat het zojuist door Kamer omarmde burgerinitiatief in uitvoering wordt genomen;*
- c. indien een of meer leden slechts een of enkele onderdelen van het burgerinitiatief willen omarmen, staat het hen vrij dit in een motie uit te spreken. Bij aanvaarding daarvan zal de Voorzitter het voorstel doen om *aan de vaste commissie die het aangaat te verzoeken om een voorstel te doen op welke wijze de Kamer kan bevorderen dat het burgerinitiatief op de in de motie(s) genoemde onderdelen in uitvoering wordt genomen.*

Conclusie

De commissie voor de Verzoekschriften en de Burgerinitiatieven ziet, op basis van deze evaluatie, geen aanleiding om voorstellen te doen om de regeling van het burgerinitiatief te wijzigen. De bij de invoering aangevoerde, bovengenoemde redenen voor het «omstreden» tweejaren-criterium hebben niet aan geldigheid ingeboet. De andere criteria blijken geen vragen op te roepen.

Het moge duidelijk zijn dat de commissie de hier en daar in publicaties geuite kritiek dat burgerinitiatieven niet serieus worden behandeld, in het geheel niet deelt. Gemiddeld wordt zo'n 10 keer per jaar informatie ingewonnen door potentiële initiatiefnemers en 2 keer per jaar een burgerinitiatief ook daadwerkelijk ingediend. Uit de aan de commissie gerichte brieven en e-mails³ blijkt niet dat (potentiële) initiatiefnemers de criteria die de Kamer hanteert, ondoorzichtig of onredelijk vinden.

Op 3 juli 2012 kreeg de commissie een extern evaluatierapport over het burgerinitiatief aangeboden, een initiatief van Netwerk Democratie en het Instituut voor Maatschappelijke Innovatie⁴. Ook dit rapport, mede op basis overigens van interviews met initiatiefnemers van door de Kamer behandelde burgerinitiatieven en niet met potentiële initiatiefnemers die op andere wijze met de Kamer in contact hebben gestaan (zie tabel 2), besteedt de meeste aandacht aan het tweejaren-criterium en bevat de aanbeveling om het criterium geheel af te schaffen. Op deze en andere aanbevelingen uit dit rapport heeft de commissie al impliciet gereageerd in het bovenstaande. De commissie neemt de aanbevelingen om de transparantie van en de communicatie over de bij burgerinitiatieven te volgen procedures ter harte, te meer omdat zij helaas heeft moeten constateren dat een aantal aanbevelingen is gebaseerd op gebrekkige

³ Deze moeten, zoals alle brieven van burgers, vertrouwelijk worden behandeld. Het is aan de initiatiefnemers om al dan niet in de openbaarheid te treden.

⁴ «Het burgerinitiatief geëvalueerd door burgers; een evaluatierapport vanuit burgerperspectief om het burgerinitiatief te versterken».

informatie. Zo is het niet de commissie VB die beslist over de ontvanke-
lijkheid van een burgerinitiatief maar de Kamer (op basis van een
gemotiveerd voorstel van de commissie) en worden potentiële initiatief-
nemers reeds bijgestaan door de griffie.