

# Voor het voetlicht

Kansen voor het vergroten van de stem van burgers met petitie en burgerinitiatieven



## **Auteurs**

Djurre Das, Julia Starrenburg, Paul Diederer

## **Foto omslag**

Vertegenwoordigers van de Federatie Armeense Organisaties in Nederland bieden in het Tweede Kamergebouw een petitie aan voor de erkenning van de Armeense genocide (foto: Bart Maat/ANP)

## **Bij voorkeur citeren als:**

Rathenau Instituut (2022). *Voor het voetlicht – kansen voor het vergroten van de stem van burgers met petities en burgerinitiatieven*. Den Haag. Auteurs: Das D., J. Starrenburg en P. Diederer

## Voorwoord

Nederland is een parlementaire democratie. Dit betekent dat we eens in de vier jaar de mensen kiezen die onze belangen vertegenwoordigen op de verschillende niveaus. Maar iedere burger kan ook als individu of groep naar de overheid stappen met het verzoek om iets te doen of iets te laten. Dit recht van petitie, dat vastgelegd is in artikel 5 van onze Grondwet, is zelfs ouder dan het algemeen kiesrecht. Jaarlijks krijgt de Tweede Kamer zo'n honderd petitie's aangeboden.

Daarnaast hebben burgers sinds 2006 de mogelijkheid om zelf onderwerpen voor te dragen bij de Kamer. Van dit zogenoemde burgerinitiatief maken ze zo'n vijf keer per jaar gebruik, waardoor het totaal aantal gebruikers van deze beide rechten redelijk bescheiden blijft. Uit dit onderzoek komt ook nog eens naar voren dat dit vooral mensen zijn die hun weg in Den Haag al goed weten te vinden, al dan niet ondersteund door maatschappelijke organisaties.

Op verzoek van de Tweede Kamer onderzochten we mogelijkheden om het functioneren van beide instrumenten te verbeteren. Daarbij vroeg de Kamer ons om ook te kijken naar de optie van een nieuw digitaal platform in overheidsbeheer, zoals Duitsland en Groot-Brittannië al hebben.

Dit rapport past binnen het onderzoek dat we al langer doen naar mogelijkheden om het functioneren van de democratie te versterken met digitale middelen. Daarbij gaat het erom om de besluitvorming transparanter en toegankelijker te maken en de betrokkenheid van burgers te vergroten.

Of de Kamer een digitaal platform wil, is natuurlijk aan haarzelf om te beslissen. Als ze dat wil, is het belangrijk dat ze van tevoren vaststelt waarom ze dit wil en hoe ze zal omgaan met de petitie's die via zo'n platform zullen binnenkomen, zo laat dit rapport zien.

Maar het rapport laat eveneens zien dat het ook zonder nieuwe technologie al een stuk eenvoudiger kan worden voor burgers om de dingen die zij belangrijk vinden voor het voetlicht te brengen. Procedures die beter aansluiten op hun behoeften en mogelijkheden, kunnen het gebruik van petitie's en burgerinitiatieven al flink vergemakkelijken.

**Prof. dr. ir. Eefje Cuppen**  
Directeur Rathenau Instituut

# Samenvatting

## Inleiding

In dit rapport, geschreven op verzoek van de Commissie voor de Werkwijze van de Tweede Kamer onderzoeken we het functioneren van twee belangrijke instrumenten voor burgerinspraak: petities en burgerinitiatieven. Het doel van dit onderzoek was om zicht te krijgen op de mogelijkheden voor verbetering van deze instrumenten, eventueel door middel van een digitaal platform in overheidsbeheer.

De hoofdvraag van dit onderzoek luidde: ‘Wat zijn de ervaringen van burgers en volksvertegenwoordigers met petities en burgerinitiatieven, en hoe zou de werking van beide instrumenten kunnen worden verbeterd ten aanzien van belangrijke democratische waarden zoals transparantie en toegankelijkheid?’

## Aanpak

Voor het beantwoorden van deze vraag hebben we kwalitatief onderzoek uitgevoerd. We hebben literatuuronderzoek verricht en interviews afgenomen met burgers die eerder een petitie of burgerinitiatief aanboden. Daarnaast spraken we met Tweede Kamerleden, griffiemedewerkers, en binnenlandse en buitenlandse experts.

Specifieke aandacht hebben we geschonken aan de mogelijkheden van een digitaal platform voor het aanbieden van petities en/of burgerinitiatieven. Hiervoor hebben we gekeken naar andere landen waar een dergelijk platform functioneert, het Verenigd Koninkrijk, Schotland en Duitsland, en naar het platform van het Europees burgerinitiatief.

## Bevindingen

### Ervaringen met petities en burgerinitiatieven

De petitie is een instrument dat gewaardeerd wordt en tegemoetkomt aan behoeften van burgers en van Kamerleden. Petitionarissen bieden vaak een petitie aan namens een belangengroep of een maatschappelijke organisatie. Veel van hen doen dat meermaals. Zowel burgers als politici stellen de fysieke aanbieder van petities in de centrale hal van de Tweede Kamer op prijs. Het directe contact wordt van beide kanten gewaardeerd. Behoeften aan verbetering zijn er, maar beperken zich tot praktische zaken.

Het burgerinitiatief is qua vereisten minder laagdrempelig dan de petitie. Weinig mensen maken gebruik van dit instrument, veel minder dan verwacht bij de invoering ervan. Burgers die dat wel hebben gedaan, zijn er erg kritisch over: de informatievoorziening over het proces en de voortgang laat te wensen over en de inspanning die ze moeten leveren om een burgerinitiatief in te dienen, staat niet in verhouding tot het effect dat dit teweeg brengt. Bovendien blijken veel initiatieven na aanbidding aan de Kamer niet-ontvankelijk te worden verklaard, wat kan zorgen voor frustratie.

De huidige werkwijze rondom petitie en burgerinitiatieven is vooral ingericht volgens de logica van de Tweede Kamer en daardoor niet erg toegankelijk voor burgers die minder bekend zijn in 'het Haagse'. Hierdoor bestaat het risico dat de instrumenten met name gebruikt worden door burgers en organisaties die hun weg naar de politiek toch al kennen. Dat roept de vraag op of een platform kan helpen om het proces beter af te stemmen op de wensen en behoeften van burgers.

### **De mogelijkheden van een platform**

Uit buitenlandse voorbeelden blijkt dat een online platform het proces rondom het aanbieden van een petitie of burgerinitiatief kan vergemakkelijken. Een platform biedt de mogelijkheid om relatief eenvoudig een petitie of burgerinitiatief op te stellen, in te dienen en te ondertekenen. Daarmee kan de toegankelijkheid van instrumenten voor burgerinspraak worden vergroot.

Ook voor het vergroten van de transparantie biedt een platform mogelijkheden. Via het platform kan bijvoorbeeld een overzicht worden gegeven van ingediende petitie en burgerinitiatieven, gecommuniceerd worden over de vordering in de behandeling en teruggekoppeld worden naar initiatiefnemers over de uitkomst ervan.

Het proces van het Europees Burgerinitiatief laat zien dat er grote winst te behalen valt door de toetsing van ontvankelijkheid te laten plaatsvinden voordat burgers handtekeningen gaan verzamelen. Dit voorkomt dat een initiatief achteraf alsnog niet-ontvankelijk wordt verklaard.

Buitenlandse ervaringen suggereren dat van een digitaal platform niet verwacht mag worden dat het de inclusiviteit van burgerinspraak sterk verbetert. Daar waar een digitaal platform in gebruik is, zijn het vooral groepen burgers die toch al politiek actief waren die er gebruik van maken.

Een voordeel van een digitaal platform onder beheer van de overheid is dat petitie meteen onderdeel worden van een gestructureerd proces van politieke



besluitvorming. Een nadeel is dat het mensen die kritiek hebben op de overheid juist kan afschrikken.

Wordt er een digitaal platform ingericht, dan is er aandacht vereist voor:

- wat te doen met het fysieke aanbiedingsmoment;
- wat te doen met de traditionele route voor petitiees;
- hoe om te gaan met (bestaande) private petitieplatforms; en
- hoe de privacy van ondertekenaars te waarborgen?

### **Verwachtingen van huidige gebruikers**

De meeste petitie-aanbieders die we hebben gesproken, geven aan weinig toegevoegde waarde te zien in een door de overheid beheerd digitaal platform voor petitiees. Zij zijn tevreden met de huidige werkwijze en wijzen op de populariteit van bestaande websites voor het starten van petitiees. Hierbij moet wel worden opgemerkt dat de huidige aanbieders vaak mensen zijn die de weg naar de Tweede Kamer kennen, en goed uit de voeten kunnen met de huidige werkwijze.

De verwachtingen ten aanzien van een platform voor het aanbieden van burgerinitiatieven liggen iets hoger. Dat heeft er vooral mee te maken dat een dergelijk platform een oplossing kan bieden voor de huidige problemen rondom dit instrument. Zo denken initiatiefnemers dat een platform kan helpen bij het verzamelen van voldoende steunbetuigingen, de verificatie van ondertekeningen kan vergemakkelijken en vooral kan zorgen voor betere communicatie over het proces en de behandeling van ingediende initiatieven.

### **Vijf praktische aanbevelingen**

Tijdens ons onderzoek zijn we een aantal zaken tegengekomen die met geringe inspanning verbeterd kunnen worden. Deze verbeteringen zijn onafhankelijk van het al dan niet invoeren van een digitaal platform.

#### ***1. Verschaf betere informatie over het proces rondom petitiees en burgerinitiatieven***

De informatievoorziening over petitiees en burgerinitiatieven vraagt om verbetering. Daarbij is het van belang te checken dat de publieksinformatie op de website helder en bruikbaar is voor burgers met weinig achtergrondkennis.

- Geef duidelijk aan, eventueel met voorbeelden, wat het verschil is tussen een klachtpetitie (een verzoekschrift) en een publieke (politieke) petitie.
- Maak duidelijk dat burgers hun petitie moeten richten aan de vaste Kamercommissie die zich bezighoudt met het onderwerp van hun petitie en geef informatie hoe dat te doen.

- Doe aan verwachtingenmanagement: beschrijf de behandelprocedure van petitiees en maak duidelijk wat burgers kunnen verwachten van de behandeling.
- Geef een overzicht van de petitiees die de afgelopen tijd zijn aangeboden en op de planning staan, om te voorkomen dat burgers dubbel werk doen.
- Verduidelijk de vereisten voor een burgerinitiatief, met name de betekenis van 'behandeld in besluitvormende zin'.
- Verschaf bij langer lopende behandeltrajecten, met name bij burgerinitiatieven, via de website informatie over de behandeltermijn en voortgang.
- Investeer actief in de bekendheid van petitiees en burgerinitiatieven.
- Voer de ontvankelijkheidstoets van een burgerinitiatief uit voordat burgers handtekeningen gaan verzamelen.

## ***2. Creëer betere omstandigheden voor de aanbidding van petitiees***

Aanbidding van petitiees in de centrale hal van de Tweede Kamer stelt men op prijs, maar de akoestiek laat te wensen over en het ontbreekt aan allure. Verbeteringen binnen de huidige setting zijn gewenst, bijvoorbeeld op het gebied van inrichting.

## ***3. Stel een petitiecommissie in***

In de andere landen die wij voor dit onderzoek bekeken, is er een parlementaire petitiecommissie die verantwoordelijk is voor het verloop van het petitieproces. Burgers hoeven daar niet zelf uit te zoeken bij welke Kamercommissie ze terecht kunnen en kunnen een beroep doen op ondersteuning van de petitiecommissie. Zo'n commissie hanteert een vaste behandelprocedure en is vaak ook verantwoordelijk voor terugkoppeling.

Het Nederlandse parlement heeft geen speciale petitiecommissie, maar wel een Commissie voor de Verzoekschriften en de Burgerinitiatieven, die een verwante taak heeft. Overweeg de verantwoordelijkheid die petitiecommissies in het buitenland hebben, bij deze commissie te beleggen.

## ***4. Tuig een petitieloket op***

Een voorziening als een petitieloket kan burgers begeleiden in het petitieproces. Burgers kunnen er hun petitiees aanmelden, waarna medewerkers ervoor zorgen dat deze bij de juiste Kamercommissie terechtkomen. Bovendien kunnen ze helpen bij het (her)formuleren van petitiees en vragen beantwoorden over proces of inhoud.

## **5. Versterk de ambtelijke ondersteuning**

Het functioneren van petitie en burgerinitiatieven is mede afhankelijk van de ondersteuning die de Tweede Kamer aan de aanbieders biedt. In de andere landen die we onderzocht hebben, blijkt voor het begeleiden van petitionarissen meer capaciteit beschikbaar te zijn. Overweeg hiervoor medewerkers aan de griffie toe te voegen.

### **Drie verderstrekkende aanbevelingen**

Alvorens te overwegen of een digitaal platform voor petitie en/of burgerinitiatieven in overheidsbeheer wenselijk is, roept het Rathenau Instituut de Tweede Kamer op zich te bezinnen op de vraag wat men precies met burgerinspraak wil bereiken en welke functies men in dat verband belangrijk vindt. Gaat het om het versterken van de band tussen politiek en burger, om het vergroten van het maatschappelijk bewustzijn over specifieke thema's, om het controleren van de macht, of om het veranderen van het beleid? Welke doelen men wil nastreven met petitie en burgerinitiatieven, heeft belangrijke implicaties voor de vraag hoe men de werking ervan kan verbeteren.

Hiervoor formuleren we drie overkoepelende aanbevelingen.

#### **1. *Bepaal wat je wilt bereiken met instrumenten die de interactie met burgers intensiveren en wat je bereid bent daarvoor te doen.***

Willen instrumenten voor burgerbetrokkenheid een bijdrage leveren aan de versterking van de democratie, dan moet er een gezonde balans zijn tussen de inspanningen die burgers moeten leveren om mee te doen in het democratische proces en hetgeen ze daarvoor terugkrijgen. Wat ze terugkrijgen, komt van Kamerleden. Als de Kamer de deuren voor burgerbetrokkenheid wijder opent en daardoor meer burgers van zich laten horen, dan vraagt dat van Kamerleden dat ze bereid zijn meer inspanningen te leveren om burgers van een antwoord te voorzien. Het is belangrijk op dit punt realistische ambities te koesteren.

#### **2. *Denk van buiten naar binnen***

De huidige werkwijze rondom petitie gaat uit van een burger die bekend is met de logica, organisatie en werkwijze van de Tweede Kamer. Maar de praktijk van het parlementaire werk sluit slecht aan op de realiteit van de buitenwereld. Daarom is het belangrijk dat de processen met betrekking tot petitie en burgerinitiatieven zodanig worden ingericht, dat ze beter aansluiten op de leefwereld, behoeften en mogelijkheden van de burger.



### **3.      *Zoek de samenwerking***

Burgerbetrokkenheid is een proces dat in wezen bij de burger begint, bottom-up. Het is niet iets dat top-down geregisseerd kan worden, maar dient wel uitgenodigd en gefaciliteerd te worden. Het initiatief dat burgers nemen om zich in het parlement te laten horen, is het waard om gekoesterd te worden, net als het al bestaande particuliere initiatief om dit met digitale middelen te faciliteren. Denk bij besluitvorming over een digitaal platform na over een productieve rolverdeling tussen overheid en dergelijke private initiatieven.

# Inhoud

|                                                            |    |
|------------------------------------------------------------|----|
| Voorwoord.....                                             | 3  |
| Samenvatting .....                                         | 4  |
| Inleiding .....                                            | 12 |
| 1.1    Onderzoek naar petitie en burgerinitiatieven .....  | 12 |
| 1.2    Doel .....                                          | 14 |
| 1.3    Onderzoeksvragen .....                              | 14 |
| 1.4    Aanpak .....                                        | 14 |
| 1.5    Afbakening.....                                     | 15 |
| 1.6    Leeswijzer .....                                    | 19 |
| 2    Huidige werkwijze petitie en burgerinitiatieven ..... | 20 |
| 2.1    Wat is een petitie en hoe werkt die? .....          | 20 |
| 2.1.1    Het petitierecht .....                            | 20 |
| 2.1.2    Ontstaan en doel .....                            | 20 |
| 2.1.3    Procedure .....                                   | 21 |
| 2.1.4    Gebruik .....                                     | 25 |
| 2.2    Wat is een burgerinitiatief en hoe werkt dat?.....  | 26 |
| 2.2.1    Aanvulling op het petitierecht .....              | 26 |
| 2.2.2    Ontstaan en doel .....                            | 27 |
| 2.2.3    Procedure .....                                   | 27 |
| 2.2.4    Gebruik .....                                     | 30 |
| 3    Democratische proceswaarden .....                     | 32 |
| 3.1    Transparantie .....                                 | 32 |
| 3.2    Toegankelijkheid .....                              | 33 |
| 3.3    Inclusiviteit .....                                 | 34 |
| 4    Ervaringen uit de praktijk .....                      | 36 |
| 4.1    Ervaringen van petitie-aanbieders .....             | 36 |
| 4.1.1    Gebruik .....                                     | 36 |
| 4.1.2    Functie en meerwaarde.....                        | 37 |
| 4.1.3    Procesverloop .....                               | 37 |
| 4.1.4    Toegevoegde waarde digitaal platform.....         | 40 |
| 4.2    Ervaringen van aanbieders burgerinitiatief .....    | 41 |
| 4.2.1    Procesverloop .....                               | 41 |
| 4.2.2    Toegevoegde waarde digitaal platform.....         | 42 |

|       |                                                          |    |
|-------|----------------------------------------------------------|----|
| 4.3   | Ervaringen van Tweede Kamerleden .....                   | 43 |
| 4.3.1 | Het gebruik van het petitie-instrument .....             | 43 |
| 4.3.2 | Functie en meerwaarde petities .....                     | 44 |
| 4.3.3 | Aanbieding van petities .....                            | 44 |
| 4.3.4 | Burgerinitiatieven .....                                 | 45 |
| 5     | Buitenlandse ervaringen met petities en platformen ..... | 47 |
| 5.1   | Verenigd Koninkrijk .....                                | 47 |
| 5.1.1 | Werkwijze petitiesysteem .....                           | 47 |
| 5.1.2 | Gebruik in getallen .....                                | 50 |
| 5.2   | Schotland.....                                           | 51 |
| 5.2.1 | Werkwijze petitiesysteem .....                           | 51 |
| 5.2.2 | Gebruik in getallen .....                                | 54 |
| 5.3   | Duitsland.....                                           | 55 |
| 5.3.1 | Petitiefsysteem .....                                    | 55 |
| 5.3.2 | Gebruik in getallen .....                                | 58 |
| 5.4   | Het Europees burgerinitiatief .....                      | 60 |
| 5.4.1 | Proces Europees burgerinitiatief .....                   | 60 |
| 5.4.2 | Gebruik in getallen .....                                | 63 |
| 5.5   | Lessen uit het buitenland .....                          | 65 |
| 6     | Conclusies en aanbevelingen .....                        | 69 |
| 6.1   | Uitkomsten.....                                          | 69 |
| 6.1.1 | Ervaringen van burgers en volksvertegenwoordigers .....  | 70 |
| 6.1.2 | Hoe kunnen beide instrumenten beter? .....               | 73 |
| 6.2   | Tot slot .....                                           | 80 |
|       | Bijlage 1: gesproken personen .....                      | 82 |
|       | Bijlage 2: anoniem digitaal ondertekenen.....            | 83 |
|       | Bijlage 3: petitieplatformen vergeleken.....             | 85 |
|       | Literatuur .....                                         | 90 |

# Inleiding

In de afgelopen jaren verschenen er diverse verontrustende nieuwsberichten over de staat van onze parlementaire democratie. Uit cijfers van het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) blijkt dat ongeveer de helft van de Nederlanders weinig of geen vertrouwen heeft in de politiek.<sup>1</sup> Dit sombere beeld werd nog eens bevestigd in het Prinsjesdagonderzoek dat Ipsos in 2022 in opdracht van de NOS uitvoerde.<sup>2</sup> Veel burgers ervaren afstand tot de politiek en hebben het gevoel dat er niet naar hen geluisterd wordt.<sup>3</sup> Daardoor zouden veel beslissingen van de politiek niet in lijn zijn met de wensen van burgers.

De politiek moet laten zien dat ze bereid is naar burgers te luisteren, concludeerde het SCP.<sup>4</sup> Het perspectief van de burger zou centraler moeten staan. Niet toevallig was dat ook een van de aanbevelingen van de werkgroep onder leiding van Kees van der Staaij (SGP) die het functioneren van de Tweede Kamer tegen het licht hield.<sup>5</sup> Deze werkgroep adviseerde te verkennen hoe de betrokkenheid van burgers bij het parlementaire proces vergroot kan worden, niet alleen met nieuwe instrumenten voor burgerinspraak, maar ook door de kansen, risico's en randvoorwaarden in kaart te brengen van de instrumenten die reeds ter beschikking staan.

## 1.1 Onderzoek naar petitie en burgerinitiatieven

De Commissie voor de Werkwijze van de Tweede Kamer heeft het Rathenau Instituut gevraagd om onderzoek te doen naar het functioneren van twee belangrijke instrumenten voor burgerinspraak: petitie en burgerinitiatieven. Zo geeft dit onderzoek uitdrukking aan de wens van de Kamer om de betrokkenheid

---

<sup>1</sup> Sociaal en Cultureel Planbureau (2022) *Burgerperspectieven 2022 (1)*. Beschikbaar via: <https://www.scp.nl/publicaties/publicaties/2022/09/01/burgerperspectieven-bericht-1-2022>.

<sup>2</sup> Ipsos (2022) *Prinsjesdagonderzoek 2022*. Beschikbaar via: [https://www.ipsos.com/sites/default/files/ct/news/documents/2022-09/22059743\\_ipsos\\_NOS\\_Prinsjesdagrapport2022\\_v2.0.pdf](https://www.ipsos.com/sites/default/files/ct/news/documents/2022-09/22059743_ipsos_NOS_Prinsjesdagrapport2022_v2.0.pdf)

<sup>3</sup> Zie ook: Peeters e.a. (2020) *Van persoonlijke krenking tot vertrouwensbreuk*. Verwey Jonker Instituut. Beschikbaar via [https://www.verwey-jonker.nl/wp-content/uploads/2021/01/119260\\_persoonlijke-krenking-tot-vertrouwensbreuk-WEB.pdf](https://www.verwey-jonker.nl/wp-content/uploads/2021/01/119260_persoonlijke-krenking-tot-vertrouwensbreuk-WEB.pdf)

<sup>4</sup> SCP (2022) *Uitdaging komende politieke jaar: houd kritische burgers aangehaakt*. Nieuwsbericht. Beschikbaar via: <https://www.scp.nl/actueel/nieuws/2022/09/01/uitdaging-komende-politieke-jaar-houd-kritische-burgers-aangehaakt>

<sup>5</sup> Werkgroep-Van der Staaij (2021) *Versterking functies Tweede Kamer: meer dan de som der delen*. Rapport.

van burgers bij het parlementaire proces te vergroten en waar mogelijk te verbeteren.

De directe aanleiding voor dit onderzoek is een motie van de Kamerleden Van der Molen (CDA) en Özütok (GroenLinks).<sup>6</sup> Hierin verzocht de Tweede Kamer te onderzoeken of en hoe een digitaal platform voor het starten van petitie's voor de Kamer van nut kan zijn. De Commissie voor de Werkwijze heeft de opvolging van deze motie opgepakt. Een werkgroep bestaande uit de leden Van Dijk (CDA) en Leijten (SP) heeft vervolgens onderzoeksvragen geformuleerd over de huidige gang van zaken rond petitie's en burgerinitiatieven en over mogelijkheden tot verbetering.

### **Voordeur van het parlement**

Petities en burgerinitiatieven gelden als de voordeur van ons parlement. Ze stellen burgers in de gelegenheid behoeften en opvattingen in te brengen in het bestuurlijk proces. Ook bieden ze politici de kans om de buitenwereld naar binnen te halen. Vanwege het belang van deze instrumenten, is het noodzakelijk om met regelmaat te kijken of ze naar tevredenheid functioneren. Lukt het burgers gebruik te maken van deze instrumenten? Zijn de drempels niet te hoog? Kan iedereen er in dezelfde mate gebruik van maken? En is het voor burgers duidelijk op welke manier hun input wordt meegenomen in de uiteindelijke besluitvorming?

Het is niet vreemd dat men bij de verkenning van de mogelijkheden om burger en politiek nader tot elkaar te brengen nieuwsgierig is naar de kansen van digitale technologie. Toch is het belangrijk dat eerst wordt nagedacht over de vraag welk 'probleem' digitalisering moet oplossen. Het is immers een middel en geen doel op zich. In dit rapport onderzoeken we daarom eerst hoe petitie's en burgerinitiatieven momenteel functioneren en wat hun sterktes en zwaktes zijn. Daarna kijken we pas op welke manier een digitaal platform kan bijdragen aan verbetering van de huidige praktijk.

Digitalisering hoeft niet de enige weg vooruit te zijn. Daarom gaan we in dit rapport ook op zoek naar andere mogelijkheden om de werking van petitie's en burgerinitiatieven te verbeteren. Soms gaat het dan om praktische zaken, die op het eerste oog misschien onbeduidend lijken of voor de hand liggen, maar die voor burgers wel een groot verschil kunnen maken.

---

<sup>6</sup> Motie-Van der Molen/ Özütok, Kamerstuk 35 340, nr. 7

## 1.2 Doel

Het eerste doel van dit onderzoek is om inzicht te krijgen in het huidige functioneren van twee belangrijke instrumenten voor burgerinspraak in de Tweede Kamer: petities en burgerinitiatieven. Het tweede doel is zicht te krijgen op mogelijkheden voor verbetering van het functioneren van deze instrumenten, in het bijzonder de mogelijkheden die een digitaal platform zou kunnen bieden.

## 1.3 Onderzoeksvragen

Op verzoek van de Commissie voor de Werkwijze van de Tweede Kamer onderzoeken we de volgende hoofdvraag.

*Wat zijn de ervaringen van burgers en volksvertegenwoordigers met petities en burgerinitiatieven, en hoe zou de werking van beide instrumenten kunnen worden verbeterd ten aanzien van belangrijke democratische waarden zoals transparantie en toegankelijkheid?*

Bij deze hoofdvraag zijn de volgende deelvragen gesteld:

- hoe is de huidige werkwijze rondom petities en burgerinitiatieven ingericht en hoe werkt het in de praktijk;
- op welke wijze en op welke onderdelen zou met een digitaal platform de transparantie rondom en toegankelijkheid van petities en burgerinitiatieven verbeterd kunnen worden;
- hoe zou een dergelijk platform eruit moeten zien;
- wat kan er verder gedaan worden om de werking van de instrumenten petities en burgerinitiatieven te verbeteren?

## 1.4 Aanpak

Voor het beantwoorden van de onderzoeksvragen hebben we kwalitatief onderzoek uitgevoerd. We hebben literatuuronderzoek verricht en interviews afgenomen met burgers die eerder een petitie of burgerinitiatief aanboden, Tweede Kamerleden, griffiemedewerkers en experts. Meer informatie over de gesproken personen staat in bijlage 1

Voor het in kaart brengen van de huidige werkwijze hebben we gebruikgemaakt van Kamerstukken, overheidswebsites, wetenschappelijke artikelen en rapporten en documenten die aangeleverd zijn door de ambtelijke ondersteuning van de



Commissie voor de Werkwijze en de Commissie voor de Verzoekschriften en de Burgerinitiatieven. Het beeld dat we op basis van deze informatie konden schetsen, hebben we aangevuld en geverifieerd aan de hand van interviews met medewerkers van drie verschillende Kamercommissies.

Voor het in kaart brengen van de ervaringen met petitie- en burgerinitiatieven, en het identificeren van mogelijkheden voor verbetering, hebben we diverse interviews gehouden. We bezochten in het voorjaar van 2022 gedurende vijf weken de petitie-aanbiedingen in de Tweede Kamer. We vroegen alle aanbieders of zij met ons in gesprek wilden over hun ervaringen. Dit resulteerde in 15 interviews. Daarnaast spraken we met vijf burgers die in de afgelopen jaren een burgerinitiatief aanboden. Bij de selectie van respondenten hebben we variatie nagestreefd in termen van het onderwerp en de opvolging van het initiatief, en of het aangeboden is door individuele burgers of organisaties.

Daarnaast hebben we alle partijen in de Tweede Kamer verzocht met ons in gesprek te gaan. Dit resulteerde in gesprekken met zeven Kamerleden. Eén fractie heeft een ambtelijk secretaris afgevaardigd. Alle gesproken personen hadden een link met het onderwerp. Ze waren bijvoorbeeld voorzitter van een Kamercommissie die veel petitie-ontvangt, lid of plaatsvervangend lid van de Commissie voor de Verzoekschriften en Burgerinitiatieven, of van de Commissie voor de Werkwijze. Iedereen had meermaals een petitie-aanbieding bijgewoond.

Tot slot hebben we interviews gehouden met zes binnenlandse en drie buitenlandse experts op het gebied van burgerinspraak en democratische vernieuwing. Met hen spraken we over de mogelijkheden voor verbetering van het Nederlandse systeem en over lessen uit het buitenland, onder meer ten aanzien van digitale platforms voor het aanbieden van petitie- en burgerinitiatieven.

## 1.5 Afbakening

Alvorens te rapporteren over het empirisch deel van onze studie, bespreken we eerst de afbakening en beperkingen van het onderzoek.

### **Functies van petitie- en burgerinitiatieven**

Dit onderzoek heeft zich toegespitst op de vraag hoe petitie- en burgerinitiatieven op dit ogenblik functioneren en hoe dit verbeterd zou kunnen worden. We onderzochten deze vragen aan de hand van de ervaringen van initiatiefnemers en Tweede Kamerleden. De vraag wat de functies van deze instrumenten zouden moeten of kunnen zijn, maakte geen onderdeel uit van de onderzoeksopdracht.

Niettemin valt te verwachten dat de manier waarop de instrumenten het best kunnen worden vormgegeven mede afhangt van wat men ermee wil bereiken. Je zult immers moeten weten wat een instrument geacht wordt te doen om te kunnen beoordelen of het dat goed doet of niet.<sup>7</sup> Daarom staan wij hier eerst kort stil bij de functies van petitie en burgerinitiatieven binnen onze democratie.

Uit de wetenschappelijke literatuur komen grofweg vier functies<sup>8</sup> naar voren.

1. Het versterken van de (vertrouwens)band tussen de burger en het openbaar bestuur doormiddel van burgerbetrokkenheid en inspraak.
2. Het voeren van campagne en het vergroten van het maatschappelijk bewustzijn rondom een bepaald thema.
3. Het toezicht houden op en ter verantwoording kunnen roepen van het openbaar bestuur.
4. Het uitoefenen van invloed op politieke besluitvorming en beleid.

Op het eerste oog lijken deze functies met name ten goede te komen aan de burger. Toch is dat niet helemaal waar. Als onderdeel van een breder systeem voor inspraak en participatie dient het petitierecht verschillende doelen tegelijkertijd; voor zowel burgers als ook voor volksvertegenwoordigers. Zo kunnen politici langs deze weg in contact komen met burgers om te horen wat er onder hen leeft. Het kan hen helpen in hun keuze van thema's en prioriteiten, een kans bieden om zich te profileren en steun geven voor hun politieke standpunten.

Als we onderscheid maken tussen de verschillende functies van het petitierecht voor burgers en volksvertegenwoordigers, komen we tot het volgende overzicht.

---

<sup>7</sup> Of zoals Tiemeijer het verwoordt in zijn analyse van het functioneren van onze democratie: "Wie wil oordelen over de prestaties van een machine moet allereerst weten waartoe hij dient." Tiemeijer, W. (2010). 't Is maar wat je democratie noemt... In H. Dijkstelbloem, P. Den Hoed, J.W. Holtslag & S. Schouten (red.), Het gezicht van de publieke zaak: Openbaar bestuur onder ogen (pp. 205-240).

<sup>8</sup> Deze vier functies zijn gebaseerd op het werk van Leston-Bandeira (2019), maar worden in min of meer dezelfde bewoording ook (geheel of gedeeltelijk) genoemd door: Matthews, F. (2022); Hough (2012); Rosenberger, S., Seisl, B., Stadlmair, J., & Dalpra, E. (2022); Böhle, K., & Riehm, U. (2013)

**Tabel 1.1 Voorbeelden van functies van het petitierecht**

| <b>Functie</b>                      | <b>Burgers</b>                                                                                                                                                                                       | <b>Kamerleden</b>                                                                                                                                                                                                                |
|-------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Versterken band burger en bestuur   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Deelnemen aan politieke processen en betrokken zijn bij de politiek</li> <li>• In contact treden met volksvertegenwoordigers</li> </ul>                     | <ul style="list-style-type: none"> <li>• In contact treden met (potentiële) kiezers</li> <li>• Horen wat er speelt onder bepaalde groepen burgers</li> </ul>                                                                     |
| Campagne en publiciteit             | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Aandacht van de media krijgen voor een kwestie</li> <li>• Het maatschappelijk debat op gang brengen</li> <li>• Medestanders mobiliseren</li> </ul>          | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Aandacht van de media krijgen voor een kwestie</li> <li>• Signaal afgeven een onderwerp/thema belangrijk te vinden</li> <li>• Zich profileren</li> <li>• Betrokkenheid tonen</li> </ul> |
| Ter verantwoording roepen           | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Een onderwerp of kwestie agenderen</li> <li>• Onvrede uiten of stoom afblazen</li> <li>• Vertegenwoordigers herinneren aan afspraken en beloften</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Draagvlak creëren voor beleid of een besluit</li> <li>• Nieuwe informatie en inzichten krijgen</li> <li>• Menselijke gezichten achter abstracte problemen zien</li> </ul>               |
| Invloed op besluitvorming en beleid | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Een besluit opnieuw laten beoordelen</li> <li>• Beleid of een besluit laten veranderen</li> </ul>                                                           | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Mobiliseren van andere volksvertegenwoordigers</li> </ul>                                                                                                                               |

Tot slot vervullen petitie en burgerinitiatieven niet alleen functies voor individuele burgers en politici, maar hebben ze ook een generieke rol in het democratische systeem. Het bestaan van deze instrumenten versterkt namelijk de legitimiteit van onze democratie en het openbaar bestuur. In een goed functionerende democratie zijn goed functionerende kanalen van burgerbetrokkenheid en inspraak onmisbaar.

In ons onderzoek hebben we niet specifiek gekeken naar de vraag wat de functies van deze instrumenten zouden moeten of kunnen zijn, of in welke mate deze functies vervuld worden. Toch komen uit ons onderzoek relevante punten naar voren die hieraan raken. In het laatste hoofdstuk komen we hierop terug.

**Bestaande instrumenten als vertrekpunt**

Een volgende belangrijke kanttekening die we vooraf dienen te maken, betreft het vertrekpunt van dit onderzoek. Dat is de vraag hoe de reeds bestaande instrumenten petitie en burgerinitiatieven functioneren, en mogelijk verbeterd kunnen worden met een digitaal platform. Het digitale platform geldt in deze opzet als een middel en geen doel op zich. We hebben niet gezocht naar een antwoord op de meer algemene vraag of en in hoeverre digitalisering of een digitaal platform kan helpen burgers meer te betrekken bij de democratie.<sup>9</sup>

**Verbeteren van de huidige praktijk als doel**

In ons onderzoek hebben wij gesproken met mensen die binnen het nu geldende systeem van regels en procedures een petitie of een burgerinitiatief aanbieden en met Kamerleden die deze in ontvangst nemen. Van hen hebben we gehoord hoe zij de huidige praktijk ervaren en op welke punten zij graag verbeteringen zouden zien. Wij hebben geen onderzoek gedaan naar het te verwachten gebruik van petitie en burgerinitiatieven wanneer de procedures gedigitaliseerd zouden zijn. We hebben ook geen onderzoek gedaan naar de behoeften van burgers die nu geen petitie of burgerinitiatieven aanbieden, maar dat mogelijk wel zouden doen indien er een speciaal digitaal platform voor zou zijn.

**Kwalitatief onderzoek**

Het empirische deel van deze studie is gebaseerd op een kwalitatief onderzoek bestaande uit een literatuurstudie en zo'n veertig interviews. Voor het in kaart brengen van de ervaringen van burgers spraken we met vijftien petitie-aanbieders en vijf initiatiefnemers van een burgerinitiatief. Op basis van dit beperkte aantal interviews kunnen we natuurlijk geen harde uitspraken doen over de ervaringen van alle burgers die ooit een petitie of burgerinitiatief aanboden. Maar de ervaringen van deze mensen geven wel een beeld van waar burgers in de praktijk tegenaan kunnen lopen, en welke mogelijkheden zij zien voor het vergroten van het gebruikersgemak.

---

9 Hierover heeft het Rathenau Instituut eerder gepubliceerd: Rathenau Instituut (2020), Initiatieven voor digitale democratie op nationaal niveau – Een internationale vergelijking.

## 1.6 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 schetsen we de huidige werkwijze rondom petitie en burgerinitiatieven. We beschrijven wat de instrumenten precies inhouden, waarvoor ze bedoeld zijn, en hoe de processen momenteel zijn ingericht.

In hoofdstuk 3 geven we een nadere duiding van drie democratische waarden: transparantie, toegankelijkheid en inclusiviteit. Dit zijn de waarden die centraal staan in de analyse van de Nederlandse en buitenlandse praktijken die we onderzoeken.

In hoofdstuk 4 bespreken we ervaringen van burgers en Kamerleden met petitie en burgerinitiatieven. We schetsen wat zij vinden van het functioneren van de instrumenten en welke mogelijkheden voor verbetering zij zien.

In hoofdstuk 5 beschrijven we buitenlandse voorbeelden van systemen voor het aanbieden van petitie en/of burgerinitiatieven. Hierbij kijken we ook naar digitale platformen.

In hoofdstuk 6 beantwoorden we de onderzoeksvragen op basis van onze bevindingen. We sluiten af met aanbevelingen.

## 2 Huidige werkwijze petities en burgerinitiatieven

In dit hoofdstuk beschrijven we wat petities en burgerinitiatieven zijn en hoe ze werken. Dit doen we op basis van (wetenschappelijke) literatuur en officiële bronnen zoals Kamerstukken, aangevuld met informatie uit de interviews die wij afnamen voor dit onderzoek, waaronder een gesprek met griffiemedewerkers.

Hoewel deze instrumenten voor burgerbetrokkenheid sterk met elkaar samenhangen en bovendien voortkomen uit hetzelfde grondrecht, zijn er toch ook noemenswaardige verschillen. Daarom bespreken we in dit hoofdstuk afzonderlijk van elkaar wat de instrumenten inhouden, waarvoor ze bedoeld zijn, hoe ze werken en welke voorwaarden eraan gesteld worden

### 2.1 Wat is een petitie en hoe werkt die?

#### 2.1.1 Het petitierecht

Een petitie is een verzoekschrift waarin een individuele burger of een groep burgers, zoals een vereniging of een stichting, de overheid vraagt om actie te ondernemen op een bepaald gebied. Het kan dan gaan om een expliciet verzoek tot overheidsoptreden, of juist een bezwaar tegen bepaald (voorgenomen) beleid. Petitie worden in de regel aangeboden aan volksvertegenwoordigers. Ieder heeft het recht om een petitie in te dienen, zo is vastgelegd in artikel 5 van de Grondwet. Dit artikel wordt ook wel 'het recht van petitie' of kortweg 'het petitierecht' genoemd en luidt: 'Ieder heeft het recht verzoeken schriftelijk bij het bevoegd gezag in te dienen'.

#### 2.1.2 Ontstaan en doel

De petitie is een betrekkelijk oud fenomeen binnen onze democratie. Het recht van petitie komt pas sinds 1798 voor in het Nederlandse grondwettelijke recht, maar de

praktijk ervan bestaat al sinds de middeleeuwen.<sup>10</sup> Het aanbieden van petitie aan het gezag was in die tijd een gangbare, maar grotendeels ongereguleerde praktijk.

Met de grondwettelijke verankering van het petitierecht kregen burgers niet alleen het recht om zich tot het gezag te wenden, maar verschaftte het gezag zich ook de mogelijkheid om de praktijk van petitionering enigszins in te kaderen. Zo beschermt het vereiste van schriftelijke indiening de overheid sindsdien tegen een stroom aan mondelinge verzoeken.<sup>11</sup> De huidige formulering van het petitierecht dateert van de grondwetsherziening van 1983.

Het idee achter het petitierecht is dat het burgers in staat stelt om zich direct tot de overheid te richten en zelf onderwerpen onder de aandacht van politici te brengen, of op de politieke agenda te plaatsen. Daarnaast heeft een petitie ook een zekere publicitaire waarde. De aanbiedingen worden namelijk ook bezocht door journalisten. Zodoende kan de boodschap ook een breder podium bereiken en bijvoorbeeld leiden tot maatschappelijke discussie over het betreffende onderwerp.

In theorie heeft een petitieaanbieding niet alleen meerwaarde voor burgers, maar ook voor politici. Zij kunnen op deze manier immers horen wat er leeft onder hun kiezers. Dit wordt ook wel de informatiefunctie genoemd. Zo bezien is het een instrument dat beoogt bij te dragen aan de relatie tussen burger en overheid.<sup>12</sup> Bovendien gaat er een zekere onderkenning vanuit dat het openbaar bestuur niet per se feilloos is, en dus wel eens belangrijke zaken over het hoofd kan zien.

### 2.1.3 Procedure

#### Schriftelijkheid enige vereiste

Als we kijken naar de eisen die eraan worden gesteld, is de petitie een betrekkelijk laagdrempelig instrument. De overheid mag geen enkele eis of beperking stellen aan het petitierecht, zowel waar het gaat om de inhoud als om de indiener. Ook aan de vorm van de petitie mogen geen eisen worden gesteld, behalve dat ze schriftelijk dient te worden aangeboden. In de loop van de jaren is er wel eens discussie geweest over deze vereiste van 'schriftelijkheid', omdat digitale petitie er

---

<sup>10</sup> In Nederland is het petitierecht voor het eerst uitdrukkelijk erkend in de Staatsregeling voor het Bataafse volk van 1798. Zie TK (1983/1984) Verslagen van de Commissie voor de verzoekschriften. Vergaderjaar 1983-1984, nr. 1 en nr. 36, en Van der Schyff, G., en B.M.J. Van der Meulen (2014) *Commentaar op artikel 5 van de grondwet*. In: E.M.H. Hirsch Ballin en G. Leenknegt (red.), *Artikelsgewijs commentaar op de Grondwet*,

<sup>11</sup> Over nut van vereiste schriftelijkheid zie bijvoorbeeld: Ontwerpbrief aan de Tweede Kamer inzake artikel 5 van de Grondwet (petitierecht), Kamerstukken II 2004/05, 27 460, nr 4 [Raad van State]

<sup>12</sup> Van der Schyff en Van der Meulen (2014) stellen dat het petitierecht uitdrukking geeft een zekere 'intimiteit' tussen overheid en burger.

strikt genomen niet aan voldoen. Uiteindelijk is deze vereiste toch in stand gehouden. Wel wordt het begrip schriftelijk sindsdien ruim opgevat, zodat ook digitale indiening eronder valt.<sup>13</sup>

De vrijheid die petitionarissen hebben wat betreft de vorm en inhoud van de petitie, zorgt ervoor dat er zeer uiteenlopende petities worden aangeboden. Sommige aanbieders komen met een A4'tje aan tekst, anderen met een heel boekwerk. Sommige petities zijn wel duizenden keren ondertekend, terwijl er ook wel zonder ondertekening worden aangeboden, bijvoorbeeld namens een vereniging. Zowel voor het ondertekenen als het aanbieden van een petitie geldt dat de Nederlandse nationaliteit geen vereiste is. Zodoende mogen bijvoorbeeld ook uitgeprocedeerde asielzoekers een petitie starten en aanbieden. De procedure staat open voor iedereen.

### **Aanmelden bij Kamercommissie**

Wanneer iemand een petitie wil aanbieden aan de Tweede Kamer, dient deze eerst schriftelijk te worden aangemeld bij de Kamercommissie die zich bezighoudt met het onderwerp van de petitie. Zo moet iemand die een petitie over de (on)veiligheid van een bepaalde verkeerssituatie wil indienen zich wenden tot de Commissie voor Infrastructuur en Waterstaat, terwijl iemand die een petitie wil aanbieden over de staat van de jeugdzorg zich moet richten tot de Commissie voor Volksgezondheid, Welzijn en Sport. Petitie-aanbieders moeten zelf uitzoeken aan welke commissie zij hun petitie kunnen aanbieden.

Vervolgens bespreekt de commissie de petitie in haar eerstvolgende procedurevergadering. Voor de beoordeling ervan voert ze een 'lichte toets' uit, waarbij ze onder meer kijkt of de petitie een onderwerp betreft dat daadwerkelijk de Tweede Kamer aangaat. In de praktijk komt het zelden of nooit voor dat een petitie op inhoudelijke gronden niet-ontvankelijk wordt verklaard.<sup>14</sup> Toch worden niet alle aangemelde petities ook aangeboden. In enkele gevallen besluit een commissie de petitie over te laten aan individuele Kamerleden. Het ontbreekt momenteel echter aan een helder overzicht van de getallen met opgaaf van reden.

---

<sup>13</sup> Het schrappen van de vereiste van schriftelijkheid zou ook mondelinge verzoeken mogelijk maken, hetgeen volgens de Raad van State kan leiden tot een tamelijk onoverzichtelijke situatie. Om die reden is de eis van schriftelijkheid in stand gehouden, maar wordt ze tegenwoordig wel ruimer opgevat. Zie o.a. Ontwerpbrief aan de Tweede Kamer inzake artikel 5 van de Grondwet (petitierecht), Kamerstukken II 2004/05, 27 460, nr 4

<sup>14</sup> Dit beeld komt naar voren uit de gesprekken die wij voor dit onderzoek voerden met Kamerleden en medewerkers van verschillende vaste Kamercommissies.



---

### Kader 1 Petities en verzoekschriften

De Rijksoverheid meldt op haar informatiepagina over petities dat een petitie 'een verzoekschrift aan de overheid' is.<sup>15</sup> Taalkundig en historisch klopt dat, maar in de Tweede Kamer wordt er met de term verzoekschriften iets anders bedoeld. Dit komt doordat er van oudsher twee soorten verzoekschriften bestaan: de 'politieke petitie' en de 'klachtpetitie'.<sup>16</sup> Wat vroeger de politieke petitie genoemd werd, noemen wij tegenwoordig petitie. Klachtpetities heten tegenwoordig verzoekschriften. Zij worden in de Tweede Kamer in behandeling genomen door de Commissie voor de Verzoekschriften en de Burgerinitiatieven. Zo'n verzoekschrift moet betrekking hebben op een strikt individuele kwestie waarin een burger vindt dat de overheid een verkeerde beslissing heeft genomen, of de burger onjuist heeft behandeld. Een petitie mag juist niet over een individuele kwestie gaan, en wordt dan ook niet door deze commissie in behandeling genomen.

---

### Aanbieding in de Tweede Kamer

Wanneer een commissie besluit dat een petitie aangeboden mag worden, kan er een afspraak worden gemaakt voor de aanbieding. Deze vindt in de regel plaats op dinsdagen tussen 13.00 en 14.00 uur in de Statenpassage van de Tweede Kamer. Er worden op dat tijdstip geen andere vergaderingen gepland, om alle Kamerleden in de gelegenheid te stellen een petitie-aanbieding bij te wonen. Er kan in bijzondere gevallen worden afgeweken van het gebruikelijke tijdstip, bijvoorbeeld wanneer een aanbieder hierom vraagt. In de praktijk komt dit hoogst zelden voor.

Een aanbieding duurt niet langer dan vijftien minuten en volgt altijd eenzelfde patroon. De voorzitter van de betreffende Kamercommissie heet de aanbieders welkom en geeft hen de gelegenheid hun petitie kort toe te lichten. Hierna volgt de officiële overhandiging en een fotomoment. Er is geen gelegenheid voor een inhoudelijk debat. Na de formele afsluiting en dankzegging door de voorzitter is er vaak wel nog gelegenheid om even na te praten met de aanwezige politici of pers. Meestal vinden er aansluitend of tegelijkertijd ook andere petitie-aanbiedingen plaats, waardoor het kan voorkomen dat Kamerleden (van met name kleinere fracties) snel naar de volgende aanbieding moeten.

---

<sup>15</sup> Zie informatiepagina van Rijksoverheid over petities via <https://www.rijksoverheid.nl/wetten-en-regelingen/productbeschrijvingen/petitie-indienen>

<sup>16</sup> Zie ook De Batselier (red.) (2004) *Levende democratie: de kracht van een parlement in de 21<sup>e</sup> eeuw*.

---

## Kader 2 Een petitie-aanbieding in de Tweede Kamer

*Het is even na enen als een mevrouw zich achter haar oren krabt dat het nu toch wel tijd wordt om te beginnen. Het strakke tijdschema dat vooraf op papier is gezet, blijkt in de praktijk niet meer dan een leidraad. Er kan pas begonnen worden als er voldoende Kamerleden aanwezig zijn om de petitie in ontvangst te nemen. Dat moment blijkt snel aanstaande. In een paar minuten tijd vult de Statenpassage van de Tweede Kamer zich met een grote groep geïnteresseerden, en kan de eerste van vijf aanbiedingen van start. Er zijn volop media aanwezig, zowel landelijk als lokaal, al blijken de meeste cameraploegen voor hetzelfde onderwerp te komen. Bij de andere vakken staat slechts een enkele journalist met een pen en notitieblok in de hand. De akoestiek in de grote hal is slecht. De petitie-aanbieders hebben soms zichtbaar moeite zich verstaanbaar te maken. Een oudere meneer houdt beide handen achter zijn oren om de politici te kunnen verstaan die zijn petitie in ontvangst nemen. De aanbiedingen volgen elkaar in rap tempo op, steeds volgens eenzelfde stramien. Nadat de aanbieders hun zegje gedaan hebben, is er een overhandigingsmoment dat uitgebreid gefotografeerd wordt. De politici maken nog kort een praatje, maar verontschuldigen zich al snel omdat het vragenuurtje gaat beginnen. Zo snel als de hal zich vulde, loopt ze ook weer leeg.*

---

### Behandeling en opvolging

Het petitierecht bevat geen voorschriften omtrent de wijze van behandeling van petitie's, noch een antwoordplicht. Met andere woorden: een aangeboden petitie verplicht de overheid nergens toe.<sup>17</sup> Wel mag op basis van bestuurlijke normen, zoals de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, worden verwacht dat de overheid een deugdelijke behandeling van petitie's zal nastreven. Zo brengt het vertrouwensbeginsel met zich mee dat de burger er vanuit moet kunnen gaan dat de overheid op redelijke wijze tegemoet zal komen aan de gewekte verwachtingen. Het openen van een procedure voor burgerinspraak wekt tenslotte ook verwachtingen over wat de overheid vervolgens met die inspraak doet.

---

<sup>17</sup> De regels omtrent de behandeling en beantwoording van petitie's zijn niet alleen geregeld onderwerp van discussie, ook zorgen ze vaak voor verwarring. Zo vermeldt de website van voorlichtingscentrum ProDemos abusievelijk "als de petitie bij de overheid is ingediend, hebben de indieners recht op een antwoord". Zie <https://prodemos.nl/kennis-en-debat/publicaties/informatie-over-politiek/invloed-uitoefenen/iets-op-politieke-agenda-krijgen/>

Toch wordt er verschillend gedacht over wat een deugdelijke behandeling precies behelst. Zo betoogde Riezebos begin jaren negentig dat de wijze waarop de Kamer omging met petitie onbevredigend was en onvoldoende recht deed aan het petitierecht.<sup>18</sup> Aangeboden petitie werden volgens hem veelal voor kennisgeving aangenomen. Er zijn in de loop der jaren dan ook pogingen gedaan om regels op te stellen voor de behandeling of beantwoording van petitie, maar voorstellen daartoe werden nooit doorgevoerd.<sup>19</sup>

In reactie op Kamervragen naar aanleiding van de conclusies van Riezebos stelde de Commissie voor de Werkwijze dat het feit dat petitie vaak ter kennisgeving worden aangenomen ‘niet betekent dat er geen deugdelijke behandeling heeft plaatsgevonden’<sup>20</sup>. Bovendien wees ze erop dat kennisgeving feitelijk juist het doel van het instrument is. ‘Het doel [...] is het onder de aandacht brengen van de Kamer en van de publieke opinie van een bepaalde wens of eis’. De mate waarin dit vervolgens wordt meegenomen in de besluitvorming over het betreffende onderwerp is vervolgens aan de democratisch gekozen volksvertegenwoordigers.

## 2.1.4 Gebruik

Soms wordt beargumenteerd dat de petitie als instrument uit de tijd is geraakt, en nog maar nauwelijks relevantie heeft voor de publieke politieke wilsvorming.<sup>21</sup> Burgers kunnen tegenwoordig immers meer kanalen aanwenden om een signaal af te geven aan de politiek. Zo staan politici via sociale media als Twitter en Facebook in direct contact met de kiezer, en kunnen burgers ook via de mail contact met hen zoeken. Ook hebben de media een deel van de functie van petitie overgenomen, met name waar het gaat om het aansporen van maatschappelijke discussie.

Toch bestaat er nog steeds een levende praktijk rondom het petitierecht. Uit cijfers van de Tweede Kamer blijkt dat er nog regelmatig gebruik van wordt gemaakt. Zo werden er in vijf van de afgelopen acht jaar meer dan 100 petitie aangeboden. Van de overige jaren vielen er twee samen met de coronacrisis, wat aanbieding van petitie bemoeilijkte of zelfs onmogelijk maakte. In 2022 lijkt het aantal aangeboden petitie weer terug te komen op het niveau van voor de coronacrisis. Tot aan het zomerreces werden er al 100 petitie aangeboden aan de Tweede Kamer.

---

<sup>18</sup> Riezebos (1992) Recht van petitie; een rechtsvergelijkend onderzoek naar een juridische mogelijkheid van toegang tot het politieke systeem in Nederland en in de Bondsrepubliek Duitsland.

<sup>19</sup> Zo stelde D66 in 1992/93 naar aanleiding van het proefschrift van Riezebos voor de behandeling van alle petitie onder te brengen bij de Commissie voor de Verzoekschriften. Zie Kamerstuk 22 590 nr. 5, 1992/93

<sup>20</sup> Ibid

<sup>21</sup> Zie bijv: Van der Schyff, G., en B.M.J. Van der Meulen (2014) *Commentaar op artikel 5 van de grondwet*. In: E.M.H. Hirsch Ballin en G. Leenknecht (red.), *Artikelsgewijs commentaar op de Grondwet*, webeditie 2014

**Tabel 2.1 Aantallen aangeboden petities aan de Tweede Kamer<sup>22</sup>**

| Jaar       | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 |
|------------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Aangeboden | 91   | 111  | 137  | 129  | 155  | 132  | 78   | 94   |

## 2.2 Wat is een burgerinitiatief en hoe werkt dat?

### 2.2.1 Aanvulling op het petitierecht

Net als de petitie is het burgerinitiatief een instrument waarmee burgers zelf een bepaald onderwerp op de agenda van de volksvertegenwoordiging kunnen zetten. Het burgerinitiatief wordt mogelijk gemaakt in hoofdstuk 14 van het Reglement van Orde van de Tweede Kamer<sup>23</sup>. Artikel 14.2 van dat reglement luidt: Een burgerinitiatief is een voorstel aan de Kamer om een onderwerp te behandelen, en dient te zijn gericht op de vervaardiging, wijziging of intrekking van een wettelijke regeling, of op het te voeren regeringsbeleid.’

Het burgerinitiatief kan worden beschouwd als een specifieke uitwerking van het petitierecht.<sup>24</sup> Het is in feite een extra kanaal dat de burger kan gebruiken om zich met een verzoek tot de overheid te wenden. Zodoende kunnen we het petitierecht zien als een minimumstandaard die de overheid verplicht om kennis te nemen van verzoeken van burgers, en het burgerinitiatief als aanvullende mogelijkheid tot inspraak.

In tegenstelling tot bij de petitie is de volksvertegenwoordiging bij het burgerinitiatief verplicht om een onderwerp in behandeling te nemen en er een visie op te vormen. Daarmee is het burgerinitiatief een verzwaarde variant van de petitie. Aangezien het burgerinitiatief in feite naast de petitie staat, en dus geen afbreuk doet aan het petitierecht, mogen hier wel eisen aan worden gesteld. Voordat we daar dieper op ingaan, kijken we eerst naar het ontstaan en het doel van het burgerinitiatief.

<sup>22</sup> Tabel gebaseerd op cijfers interne documentatie Tweede Kamer en Staat van de Kamer 2021, beschikbaar via <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2022D11427&did=2022D114277>

<sup>23</sup> Zie Reglement van Orde van de Tweede Kamer via: [https://www.tweedekamer.nl/sites/default/files/atoms/files/reglement\\_van\\_orde\\_compleet\\_maart\\_2022.pdf](https://www.tweedekamer.nl/sites/default/files/atoms/files/reglement_van_orde_compleet_maart_2022.pdf)

<sup>24</sup> Van der Schyff, G., en B.M.J. Van der Meulen (2014) *Commentaar op artikel 5 van de grondwet*. In: E.M.H. Hirsch Ballin en G. Leenknecht (red.), *Artikelsgewijs commentaar op de Grondwet*, webeditie 2014

## 2.2.2 Ontstaan en doel

In vergelijking met de petitie is het burgerinitiatief relatief nieuw. Het is een voorbeeld van hoe de democratie zich door de tijd kan blijven ontwikkelen. Het werd in 2006 ingevoerd vanuit een breed gedeelde behoefte om de afstand tussen politiek en burger te verkleinen.<sup>25</sup> Het idee erachter was dat het mogelijk maken van meer participatieve vormen van democratie zou kunnen bijdragen aan een betere relatie tussen de burger en het openbaar bestuur.

Omdat het burgerinitiatief een nadere invulling van petitierecht betrof, was er geen wetswijziging nodig voor de invoering ervan. Artikel 5 van de Grondwet bood al voldoende juridische basis.<sup>26</sup> Via een aanpassing van het Reglement van Orde van de Tweede Kamer zijn de vereisten en procedure rondom het burgerinitiatief vastgelegd. Die vereisten zijn het resultaat van onderhandelingen geweest.<sup>27</sup> Voor de invoering was namelijk een meerderheid van de Tweede Kamer nodig. Anders dan bij de petitie kan de Kamer dus zelf bepalen welke eisen ze aan het instrument stelt.

## 2.2.3 Procedure

### Verschillende vereisten

Voor het burgerinitiatief gelden verschillende vereisten. Zo dient het een concreet en helder omschreven voorstel te bevatten, gericht op het vervaardigen, wijzigen of intrekken van een wettelijke regeling of het te voeren regeringsbeleid.<sup>28</sup> Daarnaast moet het een beschrijving bevatten van het doel van het voorstel, en de manier waarop de initiatiefnemers denken dit te kunnen bereiken.

Om aan te tonen dat het standpunt breed gedeeld wordt, dient het initiatief gesteund te worden door ten minste 40.000 personen. Zij dienen naast hun handtekening hun naam, adres en geboortedatum te vermelden. Zowel de indieners als de ondersteuners moeten meerderjarig zijn en beschikken over de Nederlandse nationaliteit. Dit is een belangrijk verschil met het petitierecht, waarin

---

<sup>25</sup> Het burgerinitiatief werd ingevoerd naar aanleiding van een motie van toenmalig PvdA Tweede Kamerlid Niesco Dubbelboer uit 2003, waarin het Presidium van de Tweede Kamer werd gevraagd de voor en nadelen van een landelijk burgerinitiatief te onderzoeken.

<sup>26</sup> Initiatiefnemer Dubbelboer hierover: "Bij de stemmingen vorige week zijn er vijf amendementen aangenomen die de drempels fors hebben verhoogd. Burgers hoeven geen 15.000 handtekeningen te verzamelen, maar 40.000. Zij moeten niet ouder zijn dan zestien jaar, maar ouder zijn dan achttien jaar. Daarnaast mag een onderwerp pas worden geagendeerd als het hier twee jaar niet aan de orde is geweest. (...) Door die amendementen is er echter wel een meerderheid voor het voorstel". Zie: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/h-tk-20052006-3058-3058.pdf>

<sup>27</sup> Zie Kamerstuk 30140, nr. 4 beschikbaar via: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-30140-4.pdf>

<sup>28</sup> [https://www.tweedekamer.nl/kamerleden\\_en\\_commissies/commissies/verz/burgerinitiatieven](https://www.tweedekamer.nl/kamerleden_en_commissies/commissies/verz/burgerinitiatieven)

uitdrukkelijk staat dat iedereen het recht heeft een petitie aan te bieden en te ondersteunen.

Naast deze vorm- en procedurele eisen gelden nog specifieke inhoudelijke vereisten, die zijn opgenomen in het Reglement van Orde van de Tweede Kamer. Zo stelt dit reglement dat het burgerinitiatief niet mag gaan over:

1. een aangelegenheid van een decentrale overheid;
2. een vraag over, klacht of bezwaar tegen het regeringsbeleid;
3. een onderwerp waarover korter dan twee jaar voor indiening van het burgerinitiatief door de Kamer een besluit is genomen;
4. belastingen en begrotingen; en
5. zaken die in strijd zijn met de Grondwet en de goede zeden.

In de jaren na de invoering is er meermaals discussie geweest over deze vereisten. Met name het tweejarencriterium leidt in de praktijk tot onduidelijkheid. Zo is het voor initiatiefnemers moeilijk te achterhalen of er in de twee jaar voor indiening een besluit is genomen over het onderwerp in kwestie, bleek in 2012 uit een evaluatie door Netwerk Democratie en Instituut Maatschappelijke Innovatie<sup>29</sup>. Zij stelden dat het de belangrijkste verklaring was voor het feit dat twee op de drie initiatieven niet ontvankelijk werd verklaard, en pleitten voor afschaffing van de tweejaars eis. Ook andere partijen hielden een pleidooi voor het loslaten of versoepelen ervan.<sup>30</sup>

### **Indienen bij commissie**

Iemand die een burgerinitiatief wil indienen, hoeft niet lang te zoeken aan wie dit gericht kan worden: de Commissie voor de Verzoekschriften en de Burgerinitiatieven. Die plaatst het verzoek op de agenda van de volgende procedurevergadering, waarin besloten wordt over het in ontvangst nemen ervan.

Hierna volgt een officieel aanbiedingsmoment, dat in de regel gelijktijdig gepland wordt met petitie-aanbiedingen. Pas als het burgerinitiatief formeel in ontvangst genomen is, gaat de ambtelijke ondersteuning van de commissie de ontvankelijkheid van het initiatief onderzoeken. Zo wordt de geldigheid van de ondertekeningen getoetst door middel van een steekproef waarbij enkele honderden ondersteuners een brief ontvangen met het verzoek een kopie van hun paspoort of ander geldig identiteitsbewijs te overleggen. Daarnaast wordt gekeken of het onderwerp van het initiatief in de afgelopen twee jaar 'in besluitvormende zin' behandeld is in de Tweede Kamer. Hiervoor roept men doorgaans de hulp in van de vaste Kamercommissie die zich bezighoudt met het betreffende onderwerp.

---

<sup>29</sup> Netwerk Democratie en IMI (2012) Het burgerinitiatief geevalueerd door burgers.

<sup>30</sup> O.a. Ten Napel en Van Nijendaal (2013) en Staatscommissie parlementair stelsel (2018) *Lage drempels, hoge dijken. Democratie en rechtstaat in balans*. Eindrapport van de staatscommissie parlementair stelsel.

---

### Kader 3 Het tweejarencriterium: Lubach en Hofman

Een nadeel van het tweejarencriterium is dat belangrijke onderwerpen vaak niet noodzakelijk nieuw zijn. Meestal zijn ze al wel op enige wijze behandeld door de Tweede Kamer. Als dat in besluitvormende zin is gebeurd, wordt het onmogelijk om er nog een burgerinitiatief over te starten. Dat deze regel kan leiden tot kromme situaties blijkt als we twee van de bekendste burgerinitiatieven tegenover elkaar zetten: *Farao der Nederlanden* van cabaretier Arjen Lubach<sup>31</sup>, en *#Eigeland – voor een kinderpardon dat wél werkt* van presentator Tim Hofman.<sup>32</sup> Het eerste bevatte het verzoek om Lubach tot Farao der Nederlanden te benoemen, bedoeld als (humoristisch) statement tegen de monarchie. Het tweede initiatief bevatte een verzoek om het kinderpardon te verruimen en een verblijfsvergunning te geven aan kinderen met een migratieachtergrond die in Nederland zijn geboren of er langer dan vijf jaar wonen. Het initiatief van Hofman werd niet-ontvankelijk verklaard; het onderwerp was in de afgelopen twee jaar al veelvuldig aan de orde geweest. Het initiatief van Lubach voldeed wel aan het tweejarencriterium: het onderwerp was nog niet behandeld in de Tweede Kamer. Het maakt duidelijk dat het tweejarencriterium stuurt op het onder de aandacht brengen van onderbelichte thema's, en geen mogelijkheid biedt voor het heroverwegen van actuele maar reeds besproken thema's. Zodoende is het burgerinitiatief minder geschikt als kanaal voor het ventileren van onvrede door burgers. Overigens werd ook het initiatief van Lubach uiteindelijk niet-ontvankelijk verklaard: de Tweede Kamer was van mening dat zij niet gaat over de toekenning van 'feesttitels'.

---

### Bespreking in de Tweede Kamer

Wanneer een burgerinitiatief ontvankelijk wordt verklaard, adviseert de commissie de Tweede Kamer om het voorstel in behandeling te nemen. Vaak wordt het dan aangemeld voor een plenaire vergadering, maar in sommige gevallen vindt er eerst nog een aparte bespreking plaats in een commissievergadering. De initiatiefnemers krijgen altijd de gelegenheid om hun voorstel mondeling toe te lichten. Op basis van het burgerinitiatief kunnen Tweede Kamerleden moties indienen, waarover vervolgens door de gehele Kamer gestemd wordt.

---

<sup>31</sup> Zie Kamerstuk 34307 nr. 17, beschikbaar via <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-34307-17.html>

<sup>32</sup> Zie Kamerstuk 35035 nr. 7, beschikbaar via <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-35035-7.html>

Op de website van de Tweede Kamer staat hierover: 'Uiteindelijk nemen de leden van de Tweede Kamer een standpunt in: wel of niet instemmen met uw voorstel. Als een meerderheid van de Kamerleden instemmen met uw voorstel, zullen zij aan de verantwoordelijke minister vragen om het beleid te veranderen'.<sup>33</sup> In de praktijk stemmen Kamerleden echter niet over het voorstel zelf, maar over de moties die erover worden ingediend.

---

#### Kader 4 **Behandeling van een burgerinitiatief in de Tweede Kamer**

Zes jaar nadat Jamie Jane Bosman haar burgerinitiatief voor dierenrechten startte, mag ze het komen toelichten in de plenaire zaal van de Tweede Kamer. Drie jaar was ze bezig geweest om de benodigde 40.000 steunbetuigingen bij elkaar te krijgen. Toen dat eenmaal gelukt was, mocht ze haar initiatief officieel komen aanbieden in de Statenpassage van de Tweede Kamer. Daarna brak een lange periode van wachten aan. Eerst moest worden gecontroleerd of de ondertekeningen echt en volledig waren, en of er aan de andere vereisten voor het burgerinitiatief voldaan werd. Vervolgens moest er een geschikt moment gevonden worden voor een plenair debat over het onderwerp. Tussendoor was er wel al een hoorzitting over het onderwerp, waarin Kamerleden zich door experts lieten informeren. Voordat het plenaire debat begint, maakt Bosman nog kort een praatje met de voorzitter en een paar aanwezige Kamerleden. Dan mag ze ten overstaan van de gehele Kamer het woord nemen en haar initiatief toelichten. Als ze klaar is, volgt het inhoudelijke debat. Er worden meerdere moties aangenomen en de minister zegt toe werk te gaan maken van de wetgeving.

---

### 2.2.4 **Gebruik**

Er worden jaarlijks veel minder burgerinitiatieven aangeboden dan petitie's. Het in ontvangst nemen van een burgerinitiatief behoort dan ook niet tot de wekelijkse werkzaamheden van een politicus. Bij de invoering van het burgerinitiatief ging men uit van gemiddeld dertig aanbiedingen per jaar en een extra belasting van 5% per Kamerlid.<sup>34</sup> Tot op heden is die verwachting niet uitgekomen.

---

<sup>33</sup> Zie [https://www.tweedekamer.nl/kamerleden\\_en\\_commissies/commissies/verz/burgerinitiatieven](https://www.tweedekamer.nl/kamerleden_en_commissies/commissies/verz/burgerinitiatieven)

<sup>34</sup> Netwerk Democratie en IMI (2012) Het burgerinitiatief geevalueerd door burgers.



Volgens eigen rapportage door de Tweede Kamer werden er in de jaren 2016 tot en met 2021 in totaal 31 burgerinitiatieven aangeboden, wat neerkomt op een gemiddelde van ongeveer vijf per jaar.<sup>35</sup> Een uitschieter hierbij is het jaar 2018 waarin er maar liefst 13 burgerinitiatieven werden aangeboden. Slechts 11 van de 31 initiatieven werd ook daadwerkelijk behandeld, ongeveer een derde. Het ontbreekt aan een openbaar overzicht met opgaaf van redenen.

Uit dit onderzoek blijkt echter dat deze getallen niet te verifiëren zijn en mogelijk niet kloppen. Een opvraag van cijfers uit het parlementaire informatiesysteem *Parlis* levert namelijk hele andere getallen op. Bovendien blijkt er onduidelijkheid over de vraag wat de Kamer zelf precies verstaat onder 'behandeld'. Zo kan dit slaan op de ontvankelijkheidstoetsing door de Commissie voor de Verzoekschriften en de Burgerinitiatieven, maar ook op de inhoudelijke behandeling door het parlement. Hierdoor blijft onduidelijk of de niet behandelde initiatieven nog in afwachting zijn van bespreking in de Kamer of niet-ontvankelijk zijn verklaard.

---

<sup>35</sup> Staat van de Kamer 2021, beschikbaar via  
:[www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2022D11427&did=2022D11427](http://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2022D11427&did=2022D11427)

## 3 Democratische proceswaarden

Bij het analyseren van de werking van democratische instrumenten is het belangrijk oog te hebben voor de mate waarin het proces rondom de instrumenten belangrijke democratische waarden borgt. In dit hoofdstuk bespreken we drie democratische waarden die van belang zijn voor het functioneren van petitie en burgerinitiatieven.

Op verzoek van de Tweede Kamer besteden we aandacht aan de transparantie en toegankelijkheid van de instrumenten. Wij voegen hier inclusiviteit als waarde aan toe, omdat een goed functionerend democratisch instrument niet alleen in opzet laagdrempelig dient te zijn, maar ook in de praktijk door verschillende groepen burgers gebruikt moet kunnen worden.

### 3.1 Transparantie

In de wetenschappelijke literatuur bestaan verschillende definities van het begrip transparantie. Toch valt uit deze verschillende definities ook enige consensus te ontwaren. Zo heeft transparantie in ieder geval betrekking op het verschaffen van (toegang tot) informatie. In de context van het openbaar bestuur gaat het daarbij niet alleen om het formeel regelen van toegang, maar ook om het actief delen van informatie.<sup>36</sup> In die zin is transparantie ook op te vatten als een houding van actieve betrokkenheid van zender richting ontvanger van informatie.<sup>37</sup>

In dit onderzoek verstaan wij onder transparantie de helderheid en volledigheid van de informatie die de overheid verschaft over de *instrumenten* en over de *processen* die gepaard gaan met het gebruik ervan. Enerzijds gaat het dan om inhoudelijke informatie over de instrumenten, over de vereisten en wat je ermee kunt. Anderzijds gaat het over procesinformatie, over de werkwijze van de instrumenten. Zo moet het voor burgers duidelijk zijn hoe het proces verloopt en wat er uiteindelijk met hun inbreng gedaan zal worden. Tevens moet er informatie worden verschaft over wat uiteindelijk de uitkomst van het proces is en hoe die tot stand is gekomen.

---

<sup>36</sup> Zie o.a. Broeders, D., Cuijpers, C. & Prins, C. (Red.) (2012) De staat van informatie. Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid; Scholtes, H. H. M. (2012). Transparantie, icoon van een dolende overheid. Textera

<sup>37</sup> Scholtes, H. H. M. (2012). Transparantie, icoon van een dolende overheid. Textera

**Beschikbaarheid, bereikbaarheid en begrijpelijkheid**

Bij transparantie draait het niet alleen om de beschikbaarheid van informatie, maar ook om de bereikbaarheid en de begrijpelijkheid ervan.<sup>38</sup> De burger moet niet alleen toegang hebben tot de benodigde informatie, de informatie moet ook goed vindbaar en bruikbaar zijn. Dat laatste impliceert dat informatie voor de gemiddelde burger begrijpen moet zijn. Transparantie vergt dus veel meer dan het beschikbaar stellen van informatie.<sup>39</sup>

**Transparante beleidsinformatie**

Voor het functioneren van petities en burgerinitiatieven is niet alleen informatie over de instrumenten zelf van belang. Ook de beleidsinformatie over de dossiers waarop burgers inspraak willen hebben, moet helder zijn. Het beleid moet in begrijpelijke termen geformuleerd zijn en de informatie erover moet gemakkelijk vindbaar zijn. Beleid is vaak complex en beleidsstukken kunnen taai zijn. Dat kan op zichzelf al een barrière voor burgers vormen om tot een goede formulering van een petitie of een burgerinitiatief te komen.

## 3.2 Toegankelijkheid

Toegankelijkheid heeft betrekking op de drempels die men ervaart bij het gebruiken van de instrumenten. In essentie draait het om de vraag of iedereen er in dezelfde mate gebruik van kan maken<sup>40</sup>, ongeacht opleiding, kennis of competenties. Onder toegankelijkheid verstaan wij het gemak waarmee mensen gebruik kunnen maken van hun recht om een petitie of burgerinitiatief aan te bieden. Dat hangt enerzijds af van de belemmeringen die ze kunnen ervaren tijdens het proces, en anderzijds van de ondersteuning die zij ontvangen vanuit de overheid.

Burgers kunnen verschillende belemmeringen ervaren.

- **Formele vereisten.** Om een petitie in te dienen, moeten burgers aan een beperkt aantal vereisten voldoen. Bij burgerinitiatieven zijn dat er aanzienlijk meer. Vereisten kunnen we onderverdelen in:
  - vereisten voor de aanmelding van de petitie of het burgerinitiatief zoals de manier van registreren, te beantwoorden vragen, ... ;
  - vormvereisten zoals format, formulering, ... ;
  - vereisten voor de omvang en vorm van de ondersteuning, zoals aantal handtekeningen en de validatie daarvan; en

---

<sup>38</sup> Scholtes, H. H. M. (2012). Transparantie, icoon van een dolende overheid. Textera

<sup>39</sup> Rathenau Instituut (2020) Initiatieven voor digitale democratie op nationaal niveau

<sup>40</sup> Van Hulst, M., Cuijpers, C., Hendriks, F., Metze, T., Leenes, R. & Hoekzema, D. (2016). Digitale empowerment van de demos. Ministerie van Binnenlandse Zaken.

- inhoudelijk vereisten zoals het soort verzoeken en de beleidsthema's die onderwerp van een petitie of burgerinitiatief mogen zijn.
- **Geld en tijd.** Burgers moeten investeringen doen om een petitie of burgerinitiatief in te dienen. Daarbij gaat het niet alleen om financiële kosten, zoals reiskosten, maar ook om de tijd en moeite die het kost om een petitie of burgerinitiatief te starten en er voldoende handtekeningen voor te verzamelen.<sup>41</sup>
- **Capaciteiten.** Burgers moeten over kennis en vaardigheden beschikken om tot een petitie of burgerinitiatief te komen.<sup>42</sup> Een instrument is voor hen toegankelijker naarmate het een kleiner beroep doet op hun:
  - kennis en ervaring met politieke processen;
  - intellectuele capaciteiten, zoals lees- en schrijfvaardigheden;
  - sociale netwerk; en
  - organisatiegraad.

### Ondersteuning en begeleiding

Tegenover de potentiële drempels die burgers kunnen ervaren, staan de hulpmiddelen die hen ter beschikking staan en de hulp die de Tweede Kamer versterkt bij het aanbieden van een petitie of het indienen van een burgerinitiatief.<sup>43</sup> Wat burgers kan helpen, is bijvoorbeeld een loket waar zij met vragen terecht kunnen, een format voor een petitie of burgerinitiatief, vergezeld van instructieve voorbeelden, en een hulpmiddel voor het verzamelen van handtekeningen.<sup>44</sup>

## 3.3 Inclusiviteit

Als een instrument transparant en toegankelijk is, betekent dat nog niet dat het ook inclusief is. De drempels voor het gebruik ervan kunnen op papier laag zijn, maar als het in de praktijk slechts door specifieke groepen gebruikt wordt, draagt het niet bij aan de inclusiviteit van democratische processen. Hieraan kunnen andere redenen ten grondslag liggen.

Het is belangrijk dat een democratisch instrument bijdraagt aan de politieke gelijkheid van burgers – of op zijn minst de bestaande ongelijkheid niet versterkt. Voor een oordeel over het functioneren van een instrument, is het daarom belangrijk om te inventariseren welke groepen er daadwerkelijk gebruik van maken.

<sup>41</sup> Steenbruggen, J. (2004). Transparantie van overheidsinformatie. *GeoNieuws*, 4, pp. 19-25.

<sup>42</sup> Tonkens, E. H., Kroese, G. J., Bakker, J., LSA, H. C., Bos, S., & SEV, R. E. (2009). *Bewonersparticipatie via vouchers: democratisch en activerend?*. Den Haag: Ministerie van VROM.

<sup>43</sup> Van Keulen, I. & Korthagen, I. (2020). Introduction to the Case Study Research. In L. Hennen, I. van Keulen, I. Korthagen, G. Aichholzer, R. Lindner & R. Ø Nielsen, *European e-democracy in practice* (pp. 143-150). Springer.

<sup>44</sup> Smith, G. (2009). *Democratic Innovations*

Maken burgers die normaliter minder betrokken zijn bij democratische processen er ook gebruik van, of zijn het alleen burgers die al relatief actief zijn in de democratie?

Voor de beoordeling van hoe instrumenten bijdragen aan de inclusiviteit van de besluitvorming, kijken we naar de mate waarin verschillende groepen uit de samenleving er gebruik van maken.<sup>45</sup> Hiermee doelen we op verschillend in termen van opleidingsniveau, sociaaleconomisch milieu, etnische of culturele achtergrond, religieuze overtuigingen, politieke opvattingen, geslacht en leeftijd. Een instrument draagt bij aan inclusiviteit wanneer een grote verscheidenheid aan groepen er gebruik van maakt en er geen sprake is van uitsluiting van bepaalde groepen.<sup>46</sup>

---

<sup>45</sup> STOA (2018) Prospects for e-democracy in Europe. EPRS (European Parliamentary Research Service).

<sup>46</sup> Michels, A., Binnema, H., & Boogaard, G. (2016). De realisatie van democratische waarden.

## 4 Ervaringen uit de praktijk

Voor het beoordelen van het functioneren van democratische instrumenten is het cruciaal om te kijken naar de ervaringen die burgers en politici ermee hebben. Daarom schetsen we in dit hoofdstuk een beeld van de ervaringen van burgers die eerder een petitie of burgerinitiatief aanboden, en van Tweede Kamerleden. Dit doen we op basis van interviews die we met hen hielden. Hierin vroegen we onder meer wat zij de belangrijkste meerwaarde van deze instrumenten vinden, wat zij als prettig of onprettig hebben ervaren en of zij mogelijkheden voor verbetering zien. Meer informatie over de gesproken personen staat in bijlage 1.

### 4.1 Ervaringen van petitie-aanbieders

Voor dit onderzoek spraken wij met vijftien burgers die in het voorjaar van 2022 een petitie hebben aangeboden aan de Tweede Kamer.

#### 4.1.1 Gebruik

Wat opvalt is dat het merendeel van de petitie-aanbieders die wij spraken al eerder een petitie had aangeboden, of verbonden is aan een organisatie die dat vaker had gedaan. Zij weten hun weg te vinden in politiek Den Haag en hebben vaak al contact met politici of de griffie. Wanneer ze een petitie aanbieden namens of samen met een organisatie, kunnen ze leunen op de middelen, kennis en ervaring in die organisatie. Vaak zijn er dan ook personen die de agenda van de Tweede Kamer in de gaten houden en weten op welk moment zij de petitie het beste kunnen aanbieden, en tot welke commissie zij zich moeten richten. Zowel wat betreft kennis over de werkwijze van petitie, als over het aansluiten op politieke besluitvormingsprocessen, is dat een voordeel.

Wel roept dit vragen op over de toegankelijkheid en inclusiviteit van het instrument. In welke mate lukt het de gemiddelde burger om een petitie aan te bieden aan de Tweede Kamer? Op basis van dit kwalitatieve onderzoek kunnen we daar geen uitsluitsel over geven. Wel kunnen we constateren dat er voor het succesvol aansluiten op politieke besluitvormingsprocessen een behoorlijke mate van kennis en 'doenvermogen' nodig is. Hoewel de petitie qua vereisten betrekkelijk laagdrempelig is, lijkt het erop dat ervaring met politieke besluitvormingsprocessen een voorwaarde is voor het succesvol aanbieden van zo'n petitie.

Dit blijkt ook wanneer we kijken naar het belang van de petitie-aanbieding aan Tweede Kamerleden. Volgens eigenaar Reinder Rustema van de website [petities.nl](http://petities.nl) is de noodzaak van overhandiging voor veel petitionarissen helemaal niet duidelijk. Hij denkt dat het voor georganiseerde burgers met ervaring met politieke processen vanzelfsprekend is dat ze fysiek in Den Haag moeten zijn. Veel burgers denken echter dat hun petitie al een succes is wanneer die vaak ondertekend wordt, terwijl Kamerleden ondertussen niet afweten van het bestaan van hun petitie.

#### **4.1.2 Functie en meerwaarde**

Vrijwel alle gesproken personen zien de petitie als een prettige en laagdrempelige manier om met politici in contact te komen. Ze vinden het een effectieve manier om op te vallen, waarbij ze vaak de vergelijking maken met e-mails en brieven die gemakkelijk aan de aandacht van Kamerleden ontsnappen. Wanneer mensen namens een organisatie een petitie aanbieden, is dat vaak onderdeel van een langer lopende agenda; zij spreken geregeld van een 'lobby' of 'campagne' om aandacht te vragen voor hun onderwerp. Aanbieders die bewust vlak voor een bepaald debat een petitie aanbieden, doen dat naar eigen zeggen om politici te informeren of invloed op het beleid uit te oefenen. Een enkeling geeft aan de regering aan gemaakte afspraken te willen houden.

Wat opvalt is dat de gesproken petitie-aanbieders vaak een zeer realistisch beeld hebben van wat de petitie vermag. Zo geven ze aan dat ze niet verwachten dat hun petitie een op een zal worden overgenomen in beleid. Ze begrijpen goed dat het uiteindelijk aan individuele Kamerleden is om al dan niet werk te maken van hun petitie. Een mogelijke verklaring hiervoor is dat zij meestal al ervaring hebben met het aanbieden van een petitie en goed op de hoogte zijn van politieke processen. De enkele aanbieder zonder ervaring die wij spraken, had hogere verwachtingen van de petitie-aanbieding. Zowel ervaren als onervaren aanbieders geven aan dat er meer gedaan zou kunnen worden aan verwachtingsmanagement.

#### **4.1.3 Procesverloop**

##### **Vorbereiding**

Veel petitie-aanbieders geven aan de werkwijze rondom petities als prettig en gemakkelijk te ervaren. Het is voor hen vaak vanzelfsprekend dat hun petitie bij een bepaalde commissie thuishoort. Wel geeft het merendeel aan dat zij zich kunnen voorstellen dat het voor de gemiddelde burger waarschijnlijk een stuk moeilijker is

om hun weg te vinden. Ze zijn zich ervan bewust dat hun ervaring met en kennis van politieke processen niet iedereen gegeven is.

Een petitionaris die regelmatig petitie aanbiedt en de politiek op de voet volgt, kan zich nog herinneren dat zij de eerste keer geen flauw benul had aan wie zij haar petitie moest richten. Ze wist niet van het bestaan van Kamercommissies af, en kwam er gaandeweg het proces pas achter dat de commissie gevormd werd door politici. Ook haar collega's waren daar niet van op de hoogte. Ze wijst erop dat de burger wordt geacht op de hoogte te zijn van dergelijke zaken, maar vermoedt dat velen dat niet zijn.

Een punt dat vaak terugkomt, is het werk van de griffie en de ambtelijke commissieondersteuning. Het contact met de griffie wordt als zeer prettig ervaren, en meermaals wordt de ondersteuning vanuit de griffie geprezen. Vergelijkbare lof valt ten deel aan de eigenaar van de website [petities.nl](http://petities.nl), vooral door mensen die minder ervaring hebben met het aanbieden van petitie. Zij wijzen erop dat zijn begeleiding een belangrijke rol speelde in het tot stand brengen van hun petitie-aanbieding. Het laat zien dat het adequaat begeleiden van burgers ervoor kan zorgen dat het hen lukt om over bepaalde drempels heen te stappen.

### **Aanbieding**

Het aanbiedingsmoment zien de petitionarissen als een essentieel onderdeel van het petitieproces. Hoewel een enkeling spreekt van een poppenkast, is het merendeel zeer te spreken over de aanbidding in de Tweede Kamer. De aanbieders noemen het een symbolisch of zelf feestelijk moment en vinden het charmant dat je als burger je petitie kunt aanbieden in het hart van de democratie. Vooral het informele contact naderhand wordt als zeer prettig ervaren; men waardeert het dat Kamerleden nog even blijven napraten. Fysieke aanbidding wordt dan ook gezien als onmisbaar; niemand is voorstander van online aanbiedingen.

Een punt van aandacht is de aanwezigheid van (voldoende) Kamerleden. Juist omdat het fysieke en informele contact met politici zo wordt gewaardeerd, is het voor aanbieders van belang dat er een redelijke hoeveelheid Kamerleden aanwezig is, en dat zij tijd hebben om na te praten. Meerderen merken op dat ze er vooraf niet van op de hoogte waren hoeveel en welke Kamerleden aanwezig zouden zijn, en dat ze vreesden dat er vrijwel niemand zou komen. Indieners zouden het waarderen als hier vooraf over gecommuniceerd wordt, ook omdat ze hun aanbidding bij een te lage opkomst liever zouden verzetten.

Op de huidige locatie heeft men veel aan te merken. Zo wordt er gesproken over: 'parkeergarage', 'galmbak' en 'een locatie zonder allure'. Sommigen laken de manier waarop de vakken worden afgezet met trekband als: 'in de rij voor een



attractie in een pretpark'. Met name de verstaanbaarheid ervaren indieners als problematisch, maar ook de afleiding door langslappende scholieren, pers en anderen.

Hoewel meerdere mensen het een goed idee zouden vinden om de aanbieding in een apart zaaltje te laten plaatsvinden, is vrijwel iedereen het erover eens dat dit ten koste zou gaan van het informele karakter van de aanbieding. Een petitionaris noemt de aanbieding 'de ultieme vorm van democratie' en meent dat de transparantie en zichtbaarheid die daarbij horen zich slecht laten verenigen met een apart besloten zaaltje. Het zou volgens de meesten beter zijn te zoeken naar verbeteringen die binnen de huidige setting kunnen worden toegepast, zoals het creëren van aparte hoekjes, het beperken van de doorstroming van personen, of het spreiden van de aanbiedingen in tijd en ruimte.

### **Behandeling**

Of een petitie concrete opvolging krijgt, staat niet vast. Het hangt van individuele Kamerleden af of ze er werk van maken. Zo kunnen ze bijvoorbeeld een petitie inbrengen in een debat of er een motie over indienen. Daarnaast blijken er verschillen te bestaan tussen de Kamercommissies. Zo vraagt de vaste Kamercommissie voor Volksgezondheid, Welzijn en Sport standaard om een reactie van een bewindspersoon, terwijl andere commissies toezeggen de petitie te betrekken bij het commissiedebat of enkel ter kennisgeving aannemen. Sommige aanbieders zijn op de hoogte van deze verschillen en sturen er op aan om hun petitie in bepaalde commissies te laten landen. Het is op zijn minst opvallend dat er in de praktijk niet een standaard handelwijze bestaat.

Het volgen van de behandeling van een petitie is de verantwoordelijkheid van de petitionaris zelf. Wanneer de petitie wordt aangeboden namens een organisatie, is er meestal iemand die de agenda van de Kamer in de gaten houdt en aanwezig is bij het relevante debat. Deze organisaties hebben vaak goed zicht op wat er met hun petitie gedaan is, al blijft de concrete impact ook voor hen vaak moeilijk zichtbaar.

Voor individuele burgers is dit ingewikkelder. Diverse indieners vertelden ons dat het lastig is om te zien wat er uiteindelijk met je petitie gebeurt. Er is dan ook een breed gedeelde behoefte aan meer nazorg vanuit de Kamer. Op zijn minst zou men enige feedback willen over of de petitie ontvangen is en in welk debat ze mogelijk besproken zal worden, en liefst ook enige informatie over hoe de petitie gebruikt is en wat er van terecht gekomen is.

Over wie deze feedback zou moeten verzorgen, is niet iedereen het eens. Velen menen dat dit eigenlijk een taak zou zijn van de Kamerleden zelf, aangezien die het

beste weten hoe zij er gebruik van hebben gemaakt. Voor de griffie zou dat moeilijker zijn om na te gaan. Anderzijds realiseren de meeste indieners zich ook dat politici weinig tijd hebben voor het terugkoppelen over petities. Het lijkt sommigen een goed idee te investeren in ambtelijke ondersteuning voor de begeleiding van het petitieproces.

#### **4.1.4 Toegevoegde waarde digitaal platform**

Over het algemeen zien de petitie-aanbieders die we gesproken hebben weinig nut in een speciaal digitaal platform voor het starten of aanbieden van een petitie. Meerderen wijzen erop dat de er momenteel al diverse websites bestaan voor het starten van een petitie, en dat deze uitstekend functioneren. Anderen vragen zich af welk probleem een dergelijk platform moet oplossen.

Bovenal zien petitie-aanbieders nadelen in een door het parlement beheerd platform. Dat zou volgens hen kunnen leiden tot wantrouwen, en zo de drempel voor gebruik van het petitierecht verhogen. Bijvoorbeeld voor mensen die een petitie over een omstreden onderwerp zouden willen indienen en het gevoel hebben dat hun mening de regering of het parlement onwelgevallig is.

Verschillende petitie-aanbieders wijzen erop dat het vertrouwen in overheid en politiek momenteel niet groot is, en dat het daarom niet goed zou zijn als burgers afhankelijk zijn van de overheid voor het indienen van een klacht of verzoek over het gevoerde beleid. Het bottom-up karakter zou behouden moeten blijven.

Meerdereren zeggen dat het optuigen van een online platform een kostbare exercitie zou zijn en betwijfelen of de overheid dat succesvol tot stand kan brengen. Daarbij verwijzen ze naar het slechte trackrecord van de overheid met digitale projecten.

De petitie-aanbieders zien wel de toegevoegde waarde van een platform voor het informeren en communiceren met burgers over hun petitie. Daar schiet de huidige praktijk volgens hen tekort. Via een platform zou gemakkelijker kunnen worden teruggekoppeld, melding worden gedaan van relevante debatten, en direct gecommuniceerd kunnen worden met Kamerleden. Toch denken velen dat een dergelijk platform ook weer verwachtingen met zich meebrengt, die in de praktijk niet waargemaakt kunnen worden.

Tot slot ziet helemaal niemand heil in het online aanbieden van de petitie. Dit zou volledig ten koste gaan van de belangrijkste meerwaarde van de petitie-aanbieding: het fysieke en informele contact tussen burgers en politici. Daarmee zou de petitie devalueren tot iets als het sturen van een mail of twitterbericht aan Kamerleden.

## 4.2 Ervaringen van aanbieders burgerinitiatief

Voor dit onderzoek spraken wij met vijf burgers die in de afgelopen jaren een burgerinitiatief hebben aangeboden aan de Tweede Kamer.

### 4.2.1 Procesverloop

#### Vorbereiding

Zoals we eerder zagen zijn de drempels voor het aanbieden van een burgerinitiatief hoger dan bij een petitie. Dat vertaalt zich in de praktijk ook in de noodzaak van een grotere inspanning door burgers. De indieners van burgerinitiatieven die wij spraken, geven aan dat het starten van een burgerinitiatief een buitengewoon complexe en tijdrovende exercitie is. Daarbij maakt het wel verschil of ze dit burgerinitiatief op eigen kracht gestart zijn of namens een organisatie. Organisaties beschikken vaak over meer kennis, capaciteit en organiserend vermogen.

Individuele burgers die een burgerinitiatief starten, doen er vaak jaren over om het benodigde aantal handtekeningen te verzamelen. De personen die wij spraken soms wel zes of acht jaar. Dit staat in schril contrast met burgerinitiatieven die een bekende Nederlander in huis hebben of halen. Zo mocht een van de door ons gesproken initiatiefnemers aanschuiven bij een landelijke talkshow, waarna de benodigde handtekeningen nog diezelfde avond werden behaald. Voor de gemiddelde burger is het binnenhalen van 40.000 handtekeningen echter beslist geen gemakkelijke opdracht.

Bovendien levert de verificatie van de ondertekenaars nog steeds problemen op. Zo geven initiatiefnemers aan dat ze er pas gaandeweg achter kwamen dat ondertekenaars aan bepaalde voorwaarden moeten voldoen, zoals het bezit van de Nederlandse nationaliteit en ouder zijn dan achttien jaar. Soms blijkt de ondertekening niet aan de vereisten te voldoen omdat niet de juiste gegevens waren gevraagd. Een van de gesproken personen moest hierdoor zijn burgerinitiatief uiteindelijk als petitie aanbieden. Het verificatieproces van de ondersteuning na indiening ervaren de initiatiefnemers als stressvol.

#### Behandeling

Wat sterk naar voren komt uit de gesprekken met aanbieders van burgerinitiatieven, is dat de informatievoorziening over zowel de vereisten als het proces in hun ogen tekortschiet. De mensen die eigenstandig een initiatief zijn gestart en alles zelfstandig moesten regelen, geven aan dat de informatie onduidelijk was of niet makkelijk vindbaar. De communicatie over de voortgang en behandeling liet vaak te wensen over waardoor ze het gevoel kregen dat hun

initiatief vergeten was of bewust werd tegengewerkt. Een initiatiefnemer denkt dat er bewust weinig informatie gegeven wordt om burgers af te schrikken.

Ook over de behandeling van het burgerinitiatief zijn de gesproken personen niet positief en soms zelfs teleurgesteld. Vaak hadden ze andere verwachtingen over wat er met hun initiatief zou gebeuren. De een geeft aan dat het frustrerend was dat hij alleen vooraf spreektijd kreeg, maar niet mocht meedoen aan het uiteindelijke debat. De ander was verbaasd dat er niet over haar initiatief zelf gestemd werd, maar over moties die slechts in beperkte mate met het initiatief te maken hadden.

Opvallend is dat alle gesproken personen in eigen woorden aangeven dat zij het gehele proces als ontgoochelend hebben ervaren. Sommigen zeggen dat het hun vertrouwen in de politiek heeft geschaad of dat ze cynisch zijn geworden. Zit de Kamer wel echt op betrokken burgers te wachten? Dat vragen meerderen zich af. Zij houden er het gevoel aan over dat alles voor de Bühne is. De verhalen van deze burgers laten zien dat het belangrijk is om vooraf goed te communiceren over wat burgers mogen verwachten. Vaak hebben zij hoge verwachtingen, maar valt het resultaat van hun harde werk uiteindelijk toch tegen.

#### **4.2.2 Toegevoegde waarde digitaal platform**

De gesproken personen zien op twee punten potentiële toegevoegde waarde van een digitaal platform voor het indienen van burgerinitiatieven. In de eerste plaats zou een dergelijk platform indieners kunnen helpen te voldoen aan de vereisten. Zo wijzen zij erop dat het momenteel lastig is om na te gaan of het onderwerp van een burgerinitiatief al in de Tweede Kamer is behandeld in de afgelopen twee jaar, waardoor het soms achteraf nog fout kan gaan. Een zoekmachine of een overzicht van behandelde onderwerpen zou dit kunnen vergemakkelijken.

Ook wijzen de initiatiefnemers erop dat foutieve of onvolledige ondertekeningen momenteel een probleem vormen. Een initiatiefnemer is nachten bezig geweest met het controleren van de volledigheid van de ondertekeningen en het verwijderen van dubbele gevallen. Als de identiteit van de ondertekenaars bij ondertekening al zou worden gecontroleerd, zouden de initiatiefnemers daar enorm mee geholpen zijn. Wel wijzen zij erop dat de privacy van de ondertekenaars gewaarborgd moet blijven om hen niet te ontmoedigen hun steun uit te spreken.

Een tweede potentieel voordeel van een digitaal platform is dat het kan bijdragen aan betere communicatie en informatievoorziening, zo denken de initiatiefnemers. Wanneer je een initiatief indient via het platform zou je gemakkelijker in contact kunnen komen met een aanspreekpunt in de Tweede Kamer, dat burgers zou

kunnen begeleiden en informeren over het proces en de stand van zaken van hun initiatief. Via het platform zouden ook notificaties kunnen worden verzonden van relevante debatten. Het initiatief voor het volgen van de agenda van de Kamer ligt momenteel nog grotendeels bij burgers, en dat is voor niet iedereen even makkelijk.

Toch waarschuwen de initiatiefnemers ervoor dat een digitaal platform niet mag worden gezien als de oplossing. Het zou enkel een faciliterende rol moeten spelen, en niet in de weg mogen staan van 'echt' contact tussen burgers en politici. Ze waarderen de fysieke ontmoeting met Kamerleden en benadrukken het belang van een inhoudelijke en persoonlijke reactie op hun initiatief. Dat zou niet gestandaardiseerd moeten worden via een website. Het platform mag zeker niet ten koste gaan van de interesse van politici in burgers en hun ideeën.

## **4.3 Ervaringen van Tweede Kamerleden**

Voor dit onderzoek spraken we met zeven leden van de Tweede Kamer en een ambtelijk secretaris van een Tweede Kamerfractie. Meer informatie over hen staat in bijlage 1.

### **4.3.1 Het gebruik van het petitie-instrument**

In de beleving van de meeste Kamerleden die wij spraken, maken vooral belangengroepen en organisaties gebruik van de mogelijkheid om een petitie aan te bieden, al zijn er volgens hen ook uitzonderingen. De politici vinden het niet per se problematisch dat vooral organisaties gebruik maken van het petitierecht. Zij staan immers voor grotere groepen in de samenleving en kunnen delen wat er speelt onder hun achterban. Bovendien nemen ze vaak ook mensen uit hun achterban mee die wel voor het eerst in de Tweede Kamer komen.

Individuele burgers lijken minder gebruik te maken van het petitierecht. Een Kamerlid noemt als mogelijke verklaring dat er een zekere organisatiegraad nodig is voor het aanbieden van een petitie. Dat is mogelijk makkelijker te regelen voor organisaties met professionals dan voor particulieren die een probleem zouden willen aankaarten. Vrijwel alle Kamerleden geven aan dat ze twijfelen of de gemiddelde Nederlandse burger wel afweet van het bestaan van petities en burgerinitiatieven. Meerdere Kamerleden vertellen dat zij er zelf ook niet bekend mee waren voordat ze in de Tweede Kamer kwamen.

Hoewel de Kamerleden het lastig vinden om te oordelen over de toegankelijkheid van petities, wijzen ze erop dat het instrument betrekkelijk laagdrempelig is waar

het gaat over de vereisten. De petitie is vormvrij en er worden, behalve schriftelijke indiening, geen eisen aan gesteld. Het is de ervaring van de Kamerleden dat petities vrijwel altijd in ontvangst genomen worden. Ze concluderen dat het in feite vrij gemakkelijk is om een petitie aan te bieden, maar dat je wel op de hoogte moet zijn van het bestaan ervan.

### **4.3.2 Functie en meerwaarde petities**

De Tweede Kamerleden die wij spraken, gaven allen aan dat zij petities en burgerinitiatieven waardevolle en belangrijke instrumenten vinden om burgers te betrekken bij politiek en besluitvorming.

Uit hun verhalen blijkt dat zij de fysieke aanbieding van een petitie zien als een noodzakelijke voorwaarde voor impact in het parlement. De politici zijn niet enthousiast over digitale aanbiedingen, zoals zij die in de coronapandemie hebben meegemaakt. Wanneer een petitie überhaupt niet wordt aangeboden, zal de boodschap ervan hen waarschijnlijk nooit bereiken: Kamerleden hebben doorgaans onvoldoende tijd om websites voor petities bij te houden.

De belangrijkste meerwaarde van een petitie-aanbieding is volgens de politici dat men elkaar 'even in de ogen kan kijken' en 'emoties kan voelen'. Een petitie-aanbieding gaat volgens hen niet om het overbrengen van droge feiten, maar zorgt ervoor dat de mensen achter de cijfers en nieuwsberichten een gezicht krijgen, en dat hun emoties voelbaar worden. Zo komen de soms abstracte maatschappelijke uitdagingen die politici in de Tweede Kamer bespreken als het ware tot leven. Hoewel petities volgens de Kamerleden nog steeds een zekere informatiefunctie hebben om te horen wat er speelt onder bepaalde groepen, is deze minder belangrijk geworden door de opkomst van sociale media.

### **4.3.3 Aanbieding van petities**

Het unieke van een petitie-aanbieding is dat het burgers de mogelijkheid geeft om direct met Tweede Kamerleden in contact te komen en een kwartier met hen van gedachten te kunnen wisselen. De agenda's van politici zitten meestal overvol. Het komt dan ook niet vaak voor dat zij een kwartier de tijd hebben om met burgers te spreken over hun zorgen of ideeën, zo geven ze aan.

Dat de petitie-aanbieding hierop een uitzondering vormt, heeft onder andere te maken met het vaste tijdstip: op dinsdagen tussen de fractievergaderingen en het vragenuurtje. Op dat moment worden er geen andere vergaderingen gepland zodat

Kamerleden in de gelegenheid zijn om een aanbieding bij te wonen. Afwijken van het gebruikelijke tijdstip zou waarschijnlijk tot gevolg hebben dat hun aanwezigheid onder druk komt te staan. Hier zijn zij dan ook geen voorstander van.

In de regel bezoeken Kamerleden de petitie-aanbiedingen die te maken hebben met onderwerpen in hun portefeuille. De Kamerleden die wij spraken, geven aan zich hier ook wel moreel verplicht toe te voelen. Met hun tijd en aandacht kunnen politici tegemoet komen aan de moeite die burgers hebben genomen om met hun verzoek naar de Tweede Kamer te komen.

Toch is het lang niet altijd even makkelijk om aanwezig te zijn omdat er vaak meerdere petities tegelijk worden aangeboden. Kleinere fracties geven aan in zo'n geval te moeten kiezen, terwijl het voor eenmansfracties überhaupt niet mogelijk is om bij elke aanbieding aanwezig te zijn. De politici zijn het er dan ook over eens dat de politieke versplintering hier een uitdaging vormt.

Over de geschiktheid van de Statenpassage voor de aanbieding van petities lopen de meningen uiteen. Vrijwel iedereen vindt dat deze locatie past bij het open karakter van de petitie-aanbieding. De centrale hal van de Tweede Kamer is ruim en heeft een informeel en transparant karakter, onder meer door het vele glas. Bovendien is ze gemakkelijk toegankelijk voor bezoekers, pers en politici. Wanneer de aanbiedingen plaats zouden vinden in een apart zaaltje, zouden ze een formeel en besloten karakter krijgen, denken de Kamerleden.

Het nadeel van de Statenpassage is de slechte akoestiek, zo vindt vrijwel iedereen. Sommige Kamerleden geven zelfs aan zich te schamen omdat burgers volgens hen niet een geschikte plek krijgen om hun verhaal te doen. Wanneer er meerdere petitie-aanbiedingen tegelijk zijn en er scholieren of andere bezoekers rondlopen, is het erg lastig om elkaar te verstaan. Bovendien zijn burgers in de beleving van de Kamerleden soms zenuwachtig of vinden ze het spannend. De slechte akoestiek helpt dan niet mee.

#### **4.3.4 Burgerinitiatieven**

De Tweede Kamerleden die wij spraken, hebben veel vaker te maken met petities dan met burgerinitiatieven, wat niet vreemd is als we het aantal aanbiedingen van beide met elkaar vergelijken. In de gemiddelde werkweek van deze politici is het bijwonen van een petitie-aanbieding bijna vaste prik. De meeste van hun ervaringen hebben hier dan ook betrekking op. Men geeft vaak aan minder van burgerinitiatieven af te weten of er nog nooit mee te maken te hebben gehad.

De Kamerleden vinden het niet onredelijk dat de vereisten voor burgerinitiatieven strenger en uitgebreider zijn dan voor petitie's, aangezien er ook meer verplichtingen aan de kant van de Kamer tegenover staan. Een aantal politici geeft aan dat een burger ook best een beetje 'moeite mag doen' als die het beleid op een bepaald terrein wil beïnvloeden. Ze wijzen erop dat burgers ook op andere manieren in contact kunnen komen met Tweede Kamerleden. Bijvoorbeeld door een mail te sturen of een bericht via Twitter, of door een petitie aan te bieden.

Toch zien de politici mogelijke verbeteringen van het instrument burgerinitiatieven, met name waar het gaat om burgers in de gelegenheid te stellen aan de vereisten te voldoen. Zo zijn ze er goed van op de hoogte dat veel burgerinitiatieven achteraf stuklopen op de tweejaartermijn. Dat vinden ze onrechtvaardig gezien de moeite die de indieners dan al in de voorbereiding en uitwerking van hun initiatief hebben gestoken. Datzelfde geldt voor de problemen waar veel initiatiefnemers achteraf tegenaan lopen bij de verificatie van de ondertekeningen.

De Kamerleden komen met verschillende verbeteringsuggesties, waaronder het vooraf controleren van de tweejaartermijn, het loslaten daarvan of het vervangen ervan door de nieuwe eis dat een onderwerp in de afgelopen vijf jaar niet als burgerinitiatief behandeld mag zijn. Dat laatste zou gemakkelijker te controleren zijn dan de tweejaartermijn. De Kamerleden tonen geen specifieke affiniteit met een van deze opties, maar vinden wel dat de mogelijkheden tegen elkaar afgewogen dienen te worden.

Als er een digitaal platform zou komen voor het indienen van burgerinitiatieven, zou dat volgens de Kamerleden zo moeten worden ingericht dat het voor burgers makkelijker wordt om aan de vereisten te voldoen. Zo zou een zoekfunctie kunnen helpen bij het nagaan of men voldoet aan de tweejaartermijn. Ook informatie over de procedure zou eenvoudiger te vinden moeten zijn via het platform. Ondertekening via een DigiD-systeem zou volgens de meeste politici overwogen moeten worden. Wel vinden zij het belangrijk dat de privacy van ondertekenaars gegarandeerd is zodat zorgen hierover geen rem vormen op hun bereidheid om initiatieven te steunen.



## 5 Buitenlandse ervaringen met petitieplatformen

In dit hoofdstuk kijken we welke lessen er te leren vallen uit andere landen met betrekking tot petitieplatformen en burgerinitiatieven. Daarbij hebben we speciale aandacht voor de rol van digitale platformen. We hebben drie landen onder de loep genomen. Het Verenigd Koninkrijk kozen we omdat het genoemd werd in de motie die de aanleiding vormde voor dit onderzoek. Schotland was het eerste land dat een digitaal petitieplatform introduceerde. Ook Duitsland kan leunen op jarenlange ervaring met zo'n platform. Onze analyse van verschillende petitieplatformen vullen we aan met een analyse van het platform van het Europees burgerinitiatief.

De rol van het platform hangt nauw samen met de regels en procedures die in dat land gelden voor petitieplatformen. Per land bespreken we daarom het petitieplatform, de voorwaarden en het procesverloop. Daarnaast behandelen we de ervaringen die in deze landen zijn opgedaan met een digitaal platform. Een beschrijving van de verschillende digitale platformen en hun ontwerpkenmerken staat in bijlage 3.

In de slotparagraaf bespreken we tien bevindingen die voor Nederland relevant kunnen zijn.

### 5.1 Verenigd Koninkrijk

#### 5.1.1 Werkwijze petitieplatform

Sinds 2015 bestaat er in het Verenigd Koninkrijk een speciale overheidswebsite voor het starten van online petitieplatformen, oftewel *e-petitions*. Via deze website kunnen Britten hun petitieplatformen rechtstreeks indienen bij het parlement. Dit is een aanvulling op het traditionele (papier) petitieplatform, waarbij burgers petitieplatformen konden indienen via een parlementslid. Het bijzondere aan het nieuwe systeem is dat regering en parlement gezamenlijk verantwoordelijk zijn voor de behandeling van petitieplatformen.

#### Voorwaarden

Niet alleen mensen met de Britse nationaliteit, maar alle inwoners van het Verenigd Koninkrijk kunnen een petitieplatform starten wanneer vijf anderen hun verzoek ondersteunen. Bij het formuleren van dat verzoek dienen zij zich wel aan regels te

houden.<sup>47</sup> Zo moeten petitiees de regering of het parlement oproepen tot het ondernemen van een specifieke actie en over zaken gaan waarvoor de regering of het parlement direct verantwoordelijk zijn. Ze mogen niet om dezelfde actie vragen als petitiees die al lopen.<sup>48</sup>

Petities die hieraan voldoen, worden voor ondertekening opengesteld. Uiteindelijk worden alle petitiees gepubliceerd op het platform, ook afgekeurde petitiees die niet openstaan voor ondertekening. Wel wordt bij deze petitiees duidelijk vermeld dat ze afgekeurd zijn. Uitsluitend petitiees die gestart zijn op het overheidsplatform worden in behandeling genomen, petitiees op andere websites niet.

### Ondertekening

Elke petitie staat open voor ondertekening gedurende zes maanden, maar kan bij uitzondering vroegtijdig gesloten worden. Britten die een petitie willen ondertekenen, dienen hun staatsburgerschap of ingezetenschap te bevestigen en hun volledige naam en e-mailadres op te geven.<sup>49</sup> Vervolgens ontvangen ze een e-mail met daarin een link om de ondertekening te bevestigen.

### Behandeling

De behandeling van de petitie is afhankelijk van het aantal ondertekeningen. Als een petitionaris 10.000 handtekeningen verzamelt, is de regering verplicht om binnen 21 dagen te reageren.<sup>50</sup> Bij 100.000 handtekeningen wordt de petitie overwogen als onderwerp voor een parlementair debat. Er kan worden besloten om de petitie niet voor te dragen voor een debat, bijvoorbeeld als er al een debat gepland staat over het onderwerp, of als dat al heeft plaatsgevonden. Dan wordt de petitionaris geïnformeerd over mogelijkheden om dat bij te wonen of terug te kijken.

### Rol van de petitiecommissie

Een speciale petitiecommissie houdt zich bezig met de behandeling van petitiees en het begeleiden van burgers bij het parlementaire proces. Deze commissie bestaat uit elf parlementsleden en wordt ondersteund door een griffie van vier personen.<sup>51</sup>

---

<sup>47</sup> Zie voor regels voor het starten van een petitie ook petitiewebsite: <https://petition.parliament.uk/help>

<sup>48</sup> Verder mag een petitie niet verwijzen naar een lopende rechtszaak of vertrouwelijke of gevoelige informatie bevatten. Daarnaast mogen petitiees geen aanstootgevende taal, extreme opvattingen of valse verklaringen bevatten, of onzinnig, jolig, lasterlijk of anderszins illegaal zijn.

<sup>49</sup> Clark, S. D., & Lomax, N. (2020). Linguistic and semantic factors in government e-petitions: A comparison between the United Kingdom and the United States of America. *Government Information Quarterly*, 37(4), pp. 1-11.

<sup>50</sup> Asher, M., Leston-Bandeira, C., & Spaiser, V. (2019). Do Parliamentary Debates of e-Petitions Enhance Public Engagement With Parliament? An Analysis of Twitter Conversations. *Policy & Internet*, 11(2), pp. 149-171.

<sup>51</sup> Leston-Bandeira, C. (2016). A year on, the new Petitions Committee has much to celebrate. Beschikbaar via: <https://constitution-unit.com/2016/07/20/a-year-on-the-new-petitions-committee-has-much-to-celebrate/>

De commissie beschikt over dezelfde bevoegdheden als een vakinhoudelijke parlementaire commissie. Zo kan ze:

- petitionarissen uitnodigen om hun petitie toe lichten (in het parlement);
- informatie opvragen bij de regering of andere instituten of organisaties;
- rondetafelgesprekken of webfora organiseren;
- andere commissies verzoeken zich te verdiepen in het onderwerp; en
- aandringen bij de regering op het ondernemen van actie.

Daarnaast speelt de commissie een belangrijke rol bij het ondersteunen van burgers die een petitie willen starten. Wanneer een petitie afgekeurd wordt, geeft de commissie aan waarom, en doet zij, indien mogelijk, suggesties voor manieren waarop het onderwerp alsnog onder de aandacht gebracht kan worden. Wanneer een petitie afgekeurd wordt omdat deze te veel lijkt op een reeds bestaande petitie, brengt de commissie de initiatiefnemers in contact met de initiatiefnemers van de bestaande petitie.<sup>52</sup> Wanneer het verzoek in de petitie niet voldoende duidelijk is, wordt de initiatiefnemers verteld dat er nogmaals naar hun petitie gekeken wordt als zij deze duidelijker formuleren.

Tot slot heeft de commissie de mogelijkheid om (vervolg)onderzoek te doen naar het onderwerp van petitie die niet vaak genoeg ondertekend zijn voor een reactie van de regering of behandeling in een debat. De petitiecommissie speelt dus een belangrijke rol bij het betrekken van burgers bij het parlementair proces.

### **Bekendheid en promotie**

Ook als het gaat om het vergroten van de bekendheid van het instrument petitie, speelt de petitiecommissie een belangrijke rol.<sup>53</sup> Zo draagt zij met infographics en promotievideo's actief bij aan de bekendheid van het petitierecht en petitie die openstaan voor ondertekening. Ook maakt de commissie gebruik van een Twitter-account om aandacht te genereren voor parlementaire debatten waarin petitie die 100.000 handtekeningen verzameld hebben behandeld worden. Ter promotie van verschillen vormen van politieke participatie neemt ze deel aan offline evenementen zoals campagnes op (middelbare) scholen en openbare sessies waarin wordt uitgelegd wordt hoe petitie werken.<sup>54</sup>

---

<sup>52</sup> Bochel, C. (2016). Process matters: petitions systems in Britain's legislatures. *The Journal of Legislative Studies*, 22(3), pp. 368-384.

<sup>53</sup> Leston-Bandeira, C. (2016). A year on, the new Petitions Committee has much to celebrate. Beschikbaar via: <https://constitution-unit.com/2016/07/20/a-year-on-the-new-petitions-committee-has-much-to-celebrate/>

<sup>54</sup> Matthews, F. (2022).

### 5.1.2 Gebruik in getallen

De ingebruikname van het platform heeft in het Verenigd Koninkrijk gezorgd voor een levendige praktijk rond het indienen van petitie's.<sup>55</sup> In de eerste twee jaar werden er gemiddeld 1.500 per maand ingediend.<sup>56</sup> Toch vertellen deze cijfers maar een deel van het verhaal. Van al die petitie's werd namelijk maar een derde geaccepteerd. De overige werden geweigerd omdat ze een onduidelijk voorstel bevatten of omdat er al vergelijkbare petitie's liepen.

In twee jaar tijd werden ongeveer 11.000 petitie's geaccepteerd voor ondertekening en werden er meer dan 14 miljoen handtekeningen gezet. 487 initiatiefnemers wisten meer dan 10.000 handtekeningen te verzamelen, 66 initiatiefnemers zelfs meer dan 100.000. Twee petitie's werden meer dan een miljoen keer ondertekend.

Alle 487 petitie's die voldoende handtekeningen wisten te verzamelen voor een reactie van de regering, hebben die ook gekregen. Maar van de 66 petitie's met voldoende handtekeningen voor een parlementair debat, werd slechts driekwart daadwerkelijk besproken in het parlement. De overige werden niet besproken omdat het onderwerp al behandeld was in een debat.

Het aantal benodigde handtekeningen voor een reactie van de regering, of een bespreking in een parlementair debat, zorgt ervoor dat uiteindelijk slechts een klein deel van de petitie's hiervoor in aanmerking komt. Van alle geaccepteerde petitie's ontving slechts 4,4% een reactie van de regering en werd 0,59% behandeld in een parlementair debat. In drie gevallen heeft de petitie geleid tot nieuwe wetgeving of wetswijzigingen.

#### Gemiddelde gebruiker

De gebruikers van het digitale platform vormen geen dwarsdoorsnede van de Britse bevolking.<sup>57</sup> Uit diverse onderzoeken blijkt dat de gemiddelde petitioneris bovengemiddeld georganiseerd, hoogopgeleid en welgesteld is. Het petitieplatform van het Verenigd Koninkrijk vertoont daarmee dezelfde 'participatiebias', in het voordeel van hoogopgeleide, politiek actieve burgers, als traditionele middelen voor burgerbetrokkenheid.

---

<sup>55</sup> Zie bijvoorbeeld het eerste jaarverslag van de Petitions Committee 'A year of action'. Beschikbaar via: <https://www.parliament.uk/globalassets/documents/commons-committees/petitions/Your-Petitions-A-Year-of-Action.pdf>

<sup>56</sup> Leston Bandeira, (2019) Parliamentary petitions and public engagement: an empirical analysis of the role of e-petitions. *Policy & Politics*, 47 (3). pp. 415-436

<sup>57</sup> Matthews, F. (2022) <<Hier ontbreken bronnen; o.a.: Leston Bandeira >>

## 5.2 Schotland

### 5.2.1 Werkwijze petitie-systeem

Schotland is het eerste land waar een digitaal petitieplatform geïntroduceerd werd: reeds in 1999 introduceerde het Schotse parlement deze vernieuwing.<sup>58</sup> Het platform diende als voorbeeld voor vele andere platformen, waaronder die van het Verenigd Koninkrijk en Duitsland. Tegenwoordig is het Schotse petitie-systeem uitsluitend elektronisch, uitzonderingen daargelaten moeten alle petities via het digitale platform van het Schotse parlement ingediend worden.<sup>59</sup>

#### Voorwaarden

Net als in Nederland kan in Schotland iedereen die dat wil een petitie aanbieden aan het parlement. Je hoeft geen bepaalde leeftijd te hebben of in Schotland te wonen. Wel moet de petitie betrekking hebben op een kwestie van nationaal beleid, dat onder de bevoegdheden van het parlement valt.<sup>60</sup> Aanbieders moeten informatie geven over de stappen die zij al gezet hebben om een kwestie aan te kaarten en het resultaat ze daarmee hebben bereikt. Voordat zij een petitie over een bepaald onderwerp mogen indienen, moeten ze al contract hebben gehad met minimaal een parlements-lid of regeringsmedewerker.

Niet ontvankelijk zijn petities die betrekking hebben op wetgeving die in behandeling is bij het parlement, of dat was in de afgelopen twaalf maanden. Hetzelfde geldt voor petities die iets vergelijkbaars verzoeken als lopende petities, petities die het parlement in behandeling heeft of petities die nog geen jaar geleden zijn gesloten. Petities van burgers waarvan het parlement al twee petities in behandeling heeft, zijn ook niet ontvankelijk.<sup>61</sup>

#### Ondertekening

Hoewel het petitionarissen vrij staat om handtekeningen te verzamelen, is dat niet noodzakelijk. Alle petities die voldoen aan de bovenstaande voorwaarden, worden in overweging genomen door het parlement, ongeacht het aantal ondertekeningen. Als petitionarissen ervoor kiezen om handtekeningen te verzamelen, wordt de

---

<sup>58</sup> Dumas, C., Harrison, T. M., Hagen, L., & Zhao, X. (2017). What Do the People Think? E-Petitioning and Policy Decision Making. In A.A. Paulin, L.G. Anthopoulos & C. G. Reddick (Eds.), *Beyond Bureaucracy, Towards Sustainable Governance Informatisation* (pp. 187-207). Springer.

<sup>59</sup> Burgers die daartoe niet in staat zijn, kunnen een papieren petitie indienen met het standaard template dat aangeboden wordt op het platform. Dit kan via de Commissie voor Burgerparticipatie en Publieke Petitities.

<sup>60</sup> Zie voor regels voor het starten van een petitie ook petitiewebsite via: <https://petitions.parliament.scot/help>

<sup>61</sup> Voor de volledigheid valt te vermelden dat daarbij ook petities die als grap bedoeld zijn, feitelijke onjuistheden bevatten, of lasterlijke, aanstootgevende, of onwettelijke inhoud bevatten niet ontvankelijk worden verklaard.

petitie op het platform opengesteld voor ondertekening. De periode voor het verzamelen van handtekeningen beslaat vier tot zes weken.

Iedereen kan een petitie ondertekenen; stemgerechtigd zijn of staatsburgerschap van Schotland zijn geen vereisten. Om die reden wordt ondertekenaars gevraagd om naast hun naam en e-mailadres, ook het land waar zij wonen en hun postcode op te geven. Vervolgens ontvangen ze een e-mail met daarin een link om de ondertekening te bevestigen.

### **Behandeling**

Net als in Nederland bestaat er geen vaste behandelwijze voor petities. Over het algemeen wint de petitiecommissie aanvullende informatie in over de petitie, en/of vraagt zij om reactie van relevante organisaties of instanties. Vervolgens wordt de petitioneris wordt uitgenodigd om commentaar te geven op de ontvangen reacties.<sup>62</sup> Daarna wordt de petitie in de regel doorgestuurd naar de parlementaire commissie die zich bezig houdt met het onderwerp van de petitie, naar het verantwoordelijke ministerie of een andere relevante organisatie.

### **Rol van de petitiecommissie**

De Commissie voor Burgerparticipatie en Publieke Petities is verantwoordelijk voor de behandeling van petities. Ze controleert of ze voldoen aan de vereisten, beslist over de te ondernemen vervolgacties en houdt toezicht op de werking van het petitiesysteem. De commissie bestaat uit vijf parlementsleden en wordt ondersteund door een griffier en enkele medewerkers van de parlementaire administratie.<sup>63</sup>

Wanneer een petitie ontvankelijk verklaard is, is de commissie verplicht om deze in overweging te nemen.<sup>64</sup> Voordat zij een beslissing neemt over de behandeling ervan, zal ze in de regel eerst meer informatie inwinnen. Daartoe heeft zij de bevoegdheid om:<sup>65</sup>

- de petitioneris te verzoeken om meer informatie te verschaffen;
- de petitioneris uit te nodigen om de petitie te presenteren aan de commissie of deel te nemen aan een rondetafelgesprek;
- de regering of andere (overheids)organisaties te vragen bewijs aan te leveren; en

---

<sup>62</sup> Citizen Participation and Public Petitions Committee (2015). Review of the Petitions Process. Retrieved from: <https://archive2021.parliament.scot/parliamentarybusiness/currentcommittees/94915.aspx>

<sup>63</sup> Citizen Participation and Public Petitions Committee (2022). Citizen Participation and Public Petitions Committee Annual Report 2021-22.

<sup>64</sup> Carman, C. J. (2014). Barriers are barriers: asymmetric participation in the Scottish public petitions system. *Parliamentary Affairs*, 67(1), 151-171.

<sup>65</sup> Bochel, C. (2012). Petitions: different dimensions of voice and influence in the Scottish Parliament and the National Assembly for Wales. *Social Policy & Administration*, 46(2), 142-160.

- ministers uit te nodigen om vragen te beantwoorden.

Vervolgens neemt de commissie een besluit over hoe de petitie volgens haar afgehandeld dient te worden. Daartoe is ze bevoegd om:

- de petitie door te verwijzen naar een andere parlementaire commissie of organisatie;
- een parlementair debat over de petitie aan te vragen; en
- de regering aan te raden om bepaalde acties te ondernemen.

De commissie is ook bevoegd om de petitieprocedure te sluiten. Wanneer zij daartoe besluit, dient ze de petitionaris hiervan op de hoogte te stellen met een schriftelijke motivatie.<sup>66</sup>

De commissie speelt ook een belangrijke rol bij het begeleiden van burgers. Indien gewenst biedt ze ondersteuning bij het opstellen van een petitie. Initiatiefnemers van petities ontvankelijk zijn, voorziet ze van advies over een alternatieve formulering van het verzoek.<sup>67</sup> Indieners van petities die niet ontvankelijk verklaard worden, krijgen suggesties voor alternatieve manieren om hun problemen aan de orde te stellen.

### **Bekendheid en promotie**

De Commissie Burgerparticipatie en Publieke Petities informeert Schotse burgers over het petitierecht en het proces voor het indienen van een petitie via informatiefolder in verschillende talen.<sup>68</sup> Daarnaast geeft zij in voorlichtingsvideo's op YouTube uitleg over hoe je een petitie indient en probeert ze burgers te bereiken via socialemediaplatformen als Facebook en Twitter<sup>69</sup> en een blog.<sup>70</sup> Ook via offline activiteiten maakt de commissie promotie voor de petitie, bijvoorbeeld via gezamenlijke campagnes met publieke instellingen over politieke participatie<sup>71</sup>, en deelname aan promotionele evenementen.<sup>72</sup>

---

<sup>66</sup> Riehm, U., Böhle, K. & Linder, R. (2014)

<sup>67</sup> Citizen Participation and Public Petitions Committee (2015)

<sup>68</sup> Citizen Participation and Public Petitions Committee (2015).

<sup>69</sup> Riehm, U., Böhle, K. & Linder, R. (2014).

<sup>70</sup> Bochel, C. (2012). Petitions: different dimensions of voice and influence in the Scottish Parliament and the National Assembly for Wales. *Social Policy & Administration*, 46(2), 142-160.

<sup>71</sup> Riehm, U., Böhle, K. & Linder, R. (2014).

<sup>72</sup> Bochel, C. (2012). Petitions: different dimensions of voice and influence in the Scottish Parliament and the National Assembly for Wales. *Social Policy & Administration*, 46(2), 142-160.

## 5.2.2 Gebruik in getallen

Tussen 2000 en 2019 werden er 1.495 petitie's gepubliceerd op het petitieplatform van het Schotse parlement, wat neerkomt op gemiddeld 75 petitie's per jaar.<sup>73</sup> Het enthousiasme van indieners, of de mate waarin zij succesvol een petitie aanbieden, lijkt in de loop der jaren wat teruggelopen. In het eerste decennium lag het aantal gepubliceerde petitie's jaarlijks stevast boven de honderd, maar daarna nam het geleidelijk af tot enkele tientallen per jaar.<sup>74</sup>

Wat opvalt is dat een groot deel van de aangeboden petitie's niet aan de vereisten voldoet: tussen 2012 en 2015 werd bijvoorbeeld bijna 75% van alle petitie's geweigerd.<sup>75</sup> In de meeste gevallen was dat omdat de petitie een onduidelijk of algemeen verzoek betrof, omdat ze teruggetrokken werd, of omdat de petitioneris niet tijdig reageerde op communicatie vanuit het parlement.

In het afgelopen parlementaire jaar (2021-2022) werden in totaal 71 nieuwe petitie's gepubliceerd op het platform; 68 zijn er reeds behandeld en de resterende drie zullen in het nieuwe parlementaire jaar behandeld worden.<sup>76</sup> In het afgelopen parlementaire jaar organiseerde de commissie elf bijeenkomsten waarop indieners hun petitie konden toelichten.

De invloed van de petitie's op het politieke proces lijkt beperkt, maar is aanwezig. Tussen 2000 tot 2010 werd 18% van de petitie's afgesloten. Dit betekent dat de regering de petitioneris op de hoogte bracht dat ze diens standpunt in overweging had genomen, maar geen plannen had om wijzigingen door te voeren. In diezelfde periode werd 13% van de petitie's in overweging genomen voor nieuwe wetgeving of wijzigingen in bestaande wetgeving.<sup>77</sup>

### Gemiddelde gebruiker

Onderzoek toont aan dat de gebruikers van het petitieplatform niet representatief zijn voor de Schotse bevolking. In 2015 bleek dat bijna 60% een universitair diploma heeft, ruim 60% is man. De gemiddelde online petitioneris is een witte,

---

<sup>73</sup> Breeze, R. (2020). People Engaging with Justice: Petitions to the Scottish Parliament. *International Journal for the Semiotics of Law*, 35, pp. 431–454.

<sup>74</sup> Loft, P. 2019. Petitions in the UK. Commons Research Briefing Paper CBP 8620

<sup>75</sup> Citizen Participation and Public Petitions Committee (2015). Review of the petitions process. Beschikbaar via [https://archive2021.parliament.scot/S4\\_PublicPetitionsCommittee/Reports/PPCS042015R02.pdf](https://archive2021.parliament.scot/S4_PublicPetitionsCommittee/Reports/PPCS042015R02.pdf)

<sup>76</sup> Citizen Participation and Public Petitions Committee (2022). Annual Report 2021-22. SP Paper 194 1st Report, 2022.

Beschikbaar via: <https://sp-bpr-en-prod-cdnep.azureedge.net/published/CPPP/2022/6/1/c1b86a7c-001b-4f49-9b34-43a81ece9e94/CPPP062022R1.pdf>

<sup>77</sup> Breeze (2020) People Engaging with Justice: Petitions to the Scottish Parliament. *International Journal for the Semiotics of Law*, 35, pp. 431–454.



hoogopgeleide, oudere man.<sup>78</sup> Ruim 70% is tussen de 45 en 75 jaar oud, ruim een derde is gepensioneerd (37%). Recent concludeerde de petitiecommissie nog eens dat het platform niet of nauwelijks bijdraagt aan het vergoten van de betrokkenheid van burgers met een laag inkomen of handicap, of etnische minderheden.<sup>79</sup>

Het Schotse systeem lijkt wel succesvol in het betrekken van minder georganiseerde burgers, die het merendeel van de petities indienen. In 2021-2022 werden 56 petities ingediend door individuele burgers en vijftien door organisaties of anderszins georganiseerde petitionarissen.<sup>80</sup>

### **Tevredenheid**

Uit een evaluatie in 2015 bleek dat de meerderheid van de petitionarissen tevreden is over het petitieproces.<sup>81</sup> Ze waren in het bijzonder tevreden over de ondersteuning door de griffie en de duidelijke, begrijpelijk informatie die zij van de griffie hadden gekregen. 75% gaf aan dat zij goed geïnformeerd waren over de voortgang van hun petitie tijdens het proces, 55% was tevreden over het proces, en 47% zei dat aan hun verwachtingen was voldaan.

## **5.3 Duitsland**

### **5.3.1 Petitiesysteem**

In Duitsland is, net als in Nederland, grondwettelijk vastgelegd dat iedereen het recht heeft om een schriftelijk verzoek of klacht in te dienen bij de autoriteiten.<sup>82</sup> In tegenstelling tot Nederlandse burgers hebben Duitse burgers echter ook een gegarandeerd recht op antwoord, waarmee zij geïnformeerd worden over het resultaat van de behandeling van hun verzoek of klacht.<sup>83</sup> Sinds 2005 biedt het Duitse parlement burgers de mogelijkheid om petities online te starten en

---

<sup>78</sup> Citizen Participation and Public Petitions Committee (2015). En Carman, C. J. (2014). Barriers are barriers: asymmetric participation in the Scottish public petitions system. *Parliamentary Affairs*, 67(1), 151-171.

<sup>79</sup> Citizen Participation and Public Petitions Committee (2022). *Annual Report 2021-22*. SP Paper 194 1st Report, 2022.

<sup>80</sup> Ibid

<sup>81</sup> Citizen Participation and Public Petitions Committee (2015).

<sup>82</sup> Principles of the Petitions Committee on the handling of requests and complaints (procedural principles). Geraadpleegd op: [https://www.bundestag.de/ausschuesse/a02\\_Petitionsausschuss/verfahrensgrundsaeetze-867806](https://www.bundestag.de/ausschuesse/a02_Petitionsausschuss/verfahrensgrundsaeetze-867806)

<sup>83</sup> Escher, T., & Riehm, U. (2017). Petitioning the German Bundestag: political equality and the role of the internet. *Parliamentary Affairs*, 70(1), pp. 132-154.

ondertekenen, op een digitaal platform in eigen beheer.<sup>84</sup> De petitie kunnen ze indienen via het webformulier dat beschikbaar gesteld wordt op dit platform, maar ook per post of fax.<sup>85</sup>

Duitsland maakt net als Nederland onderscheid tussen individuele (klacht)petities en publieke petitie.<sup>86</sup> Een individuele petitie bevat een bezwaar tegen het handelen of nalaten van de overheid of een andere publieke instellingen. Een publieke petitie behelst een verzoek voor handelen in het algemeen belang en bevat vaak een wetsvoorstel. Hoewel beide soorten petitie op het platform ingediend kunnen worden, worden alleen de publieke petitie gepubliceerd. Wij beperken ons in dit hoofdstuk tot publieke petitie, die we kortweg petitie zullen noemen.

### Voorwaarden

De voorwaarden die aan de petitie worden gesteld, worden getoetst voordat de petitie op het platform kunnen worden ondertekend. Zo dienen ze schriftelijk of digitaal ingediend te worden; mondeling is niet toegestaan.<sup>87</sup> De petitie moet een helder verzoek of voorstel bevatten dat betrekking heeft op een aangelegenheid van algemeen belang, dat valt onder de bevoegdheid van het parlement. Dit moet concreet verwoord worden, geschikt zijn voor een objectieve publieke discussie en gepaard gaan met een motivering.<sup>88</sup> Bovendien moet het een nieuw verzoek of voorstel betreffen: petitie mogen niet over kwesties gaan die het onderwerp zijn van lopende of al behandelde petitie. Een speciale petitiecommissie heeft de bevoegdheid om petitie met een vergelijkbare strekking samen te vatten in een hoofdpetitie, en daarvoor een hoofdpetitioner aan te wijzen.

Petitie die beledigingen bevatten, gebaseerd zijn op onjuistheden, in strijd zijn met de grondwet of de goede zeden, beschermde informatie bevatten of inbreuk maken op de rechten van personen, worden niet gepubliceerd op het platform. Petitie die niet in aanmerking komen voor plaatsing op het platform, worden beschouwd als individuele petitie en als dusdanig in behandeling genomen.<sup>89</sup>

---

<sup>84</sup> Riehm, U., Böhle, K. & Linder, R. (2014). Electronic petitioning and modernization of petitioning systems in Europe. Technology Assessment Studies Series 6 (134), Office of Technology Assessment at the German Bundestag.

<sup>85</sup> <https://epetitionen.bundestag.de/epet/service.???rubrik.oeffentlichePetition.html#sicontent>

<sup>86</sup> In Nederland spreken we tegenwoordig van 'verzoekschriften' en 'petitie' als het gaat om individuele en publieke petitie. Zie voor een verheldering ook box 2.1.

<sup>87</sup> [https://www.bundestag.de/ausschuesse/a02\\_Petitionsausschuss/verfahrensgrundsaeetze-867806](https://www.bundestag.de/ausschuesse/a02_Petitionsausschuss/verfahrensgrundsaeetze-867806)

<sup>88</sup> <https://epetitionen.bundestag.de/epet/service.???rubrik.richtlinie.html#sicontent>

<sup>89</sup> Public Petitions Committee (2015). Review of the Petitions Process. Retrieved from: <https://archive2021.parliament.scot/parliamentarybusiness/currentcommittees/94915.aspx>

Wanneer een petitie op het platform verschijnt, wordt de petitioneris daar automatisch over geïnformeerd. Ook van een niet gepubliceerde petitie wordt de petitioneris op de hoogte gesteld, met opgaaf van redenen.

### Ondertekening

Iemand die een petitie wil starten of ondertekenen, moet beschikken over een account op het overheidsplatform.<sup>90</sup> Hiervoor moet deze persoon zich eerst registreren en naam, adres en e-mailadres opgeven. Via een link kan men het account activeren. Inloggen op de website kan met e-mailadres en wachtwoord.

Na publicatie op het platform staan petities vier weken open voor ondertekening.<sup>91</sup> Gedurende die hele periode hebben ondertekenaars de mogelijkheid om hun handtekeningen in te trekken.<sup>92</sup> Voor burgers die geen gebruik willen of kunnen maken van het platform, bestaat er de mogelijkheid om de petitie per post of fax te ondertekenen.<sup>93</sup>

### Behandeling

De behandeling van petities begint met een inhoudelijke beoordeling door een ondersteunende dienst van de petitiecommissie.<sup>94</sup> Als die meent dat de petitie geen kans van slagen heeft informeert ze de petitioneris, wordt de procedure stopgezet, en krijgt de petitioneris zes weken de tijd om bezwaar te maken.<sup>95</sup> Wanneer de petitie wel in aanmerking komt voor parlementaire consultatie, wordt in de regel om een reactie gevraagd van het ministerie of de parlementaire commissie die over het onderwerp gaat.

Wanneer een petitioneris erin slaagt om binnen drie weken na publicatie 50.000 handtekeningen te verzamelen, is de petitiecommissie verplicht om de petitie te behandelen in een openbaar commissiedebat. Dit biedt de petitioneris de mogelijkheid de petitie toe te lichten en vragen erover te beantwoorden. Ook wanneer dit aantal niet wordt behaald, kan de commissie besluiten om de petitie te behandelen in een commissiedebat.<sup>96</sup>

Nadat de relevante informatie is ingewonnen, beslist de petitiecommissie via een motie over de behandeling van de petitie. Die wordt ingebracht in de plenaire vergadering van de Duitse Bondsdag, die er vervolgens over stemt. Een apart

---

<sup>90</sup> <https://epetitionen.bundestag.de/epet/service.???rubrik.anmeldung.html#sicontent>

<sup>91</sup> <https://epetitionen.bundestag.de/epet/service.???rubrik.oeffentlichePetition.html#sicontent>

<sup>92</sup> Riehm, U., Böhle, K. & Linder, R. (2014).

<sup>93</sup> <https://epetitionen.bundestag.de/epet/service.???rubrik.oeffentlichePetition.html#sicontent>

<sup>94</sup> Riehm, U., Böhle, K. & Linder, R. (2014).

<sup>95</sup> [https://www.bundestag.de/ausschuesse/a02\\_Petitionsausschuss/verfahrensgrundsaeetze-867806](https://www.bundestag.de/ausschuesse/a02_Petitionsausschuss/verfahrensgrundsaeetze-867806)

<sup>96</sup> Riehm, U., Böhle, K. & Linder, R. (2014).

debat over de petitie wordt gehouden als een fractie of 5% van de aanwezige parlementsleden daarom vraagt.

In alle gevallen informeert de petitiecommissie de petitionaris over de beslissing over de opvolging en de afwegingen die daarbij zijn gemaakt.<sup>97</sup> Deze informatie verschijnt ook op het petitieplatform, zodat ondertekenaars en andere burgers kunnen zien hoe het met de petitie is afgelopen.

### **Rol van de petitiecommissie**

Een speciale petitiecommissie houdt zich bezig met de behandeling van petities.<sup>98</sup> Deze commissie bestaat uit 31 parlementariërs<sup>99</sup> en wordt ondersteund door zo'n 80 stafleden.<sup>100</sup> Deze staf is voornamelijk verantwoordelijk voor het uitvoeren van de ontvankelijkheidscontrole en het voorbereiden van onderzoeken en rapportages.<sup>101</sup> Om de behandeling van petities te bespoedigen, is de commissie bevoegd om:<sup>102</sup>

- petitionarissen uit te nodigen om hun petitie toe te lichten in een commissiedebat, en getuigen en experts te horen;
- de regering te verzoeken om toegang te verlenen tot haar informatie, documenten en faciliteiten;
- petities die onvoldoende ondertekend zijn voor automatische plaatsing op de commissieagenda, toch te bespreken in een commissiedebat; en
- petities door te verwijzen naar de regering voor heroverweging.

De commissie is verplicht om de regering te informeren over haar onderzoek, maar heeft voor het uitvoeren daarvan geen toestemming nodig.<sup>103</sup>

### **5.3.2 Gebruik in getallen**

Tussen 2006 en 2010 werden er ongeveer 2.100 petities gepubliceerd op het platform, wat neerkomt op zo'n 420 per jaar.<sup>104</sup> In diezelfde periode werden er meer dan 3 miljoen handtekeningen gezet. Van alle ingediende petities werd slechts 13,8% gepubliceerd op het platform. In ongeveer de helft van alle gevallen werd de

---

<sup>97</sup> [https://www.bundestag.de/ausschuesse/a02\\_Petitionsausschuss/verfahrensgrundsaeetze-867806](https://www.bundestag.de/ausschuesse/a02_Petitionsausschuss/verfahrensgrundsaeetze-867806)

<sup>98</sup> <https://www.bundestag.de/en/parliament/function/scrutiny/bodies-24570>

<sup>99</sup> <https://www.bundestag.de/en/committees/a02>

<sup>100</sup> Riehm, U., Böhle, K. & Linder, R. (2014).

<sup>101</sup> Saalfeld, T., & Dobmeier, R. (2012). The Bundestag and German citizens: More communication, growing distance. *The Journal of Legislative Studies*, 18(3-4), pp. 314-333.

<sup>102</sup> <https://www.bundestag.de/en/committees/a02>

<sup>103</sup> Saalfeld, T., & Dobmeier, R. (2012).

<sup>104</sup> Riehm, U., Böhle, K. & Linder, R. (2014).

petitie geweigerd omdat het een vergelijkbaar voorstel bevatte als een reeds ingediende petitie.

Verassend genoeg nam het gemiddeld aantal petities dat de commissie jaarlijks ontvangt niet toe na de introductie van het digitale platform.<sup>105</sup> Tijdens de ontwikkeling van het platform vreesde men dat de introductie ervan zou leiden tot overbelasting van de commissie, omdat het indienen van petities eenvoudiger zou worden. Onderzoek laat zien dat dit niet het geval is.<sup>106</sup>

In de periode tussen 2005 en 2011 slaagden slechts negen petities erin via het platform meer dan 50.000 handtekeningen te verzamelen, waardoor ze behandeld moesten worden in een openbare vergadering van de petitiecommissie. Dat is ongeveer 0,4% van alle online petities.<sup>107</sup>

### **Gemiddelde gebruiker**

Onderzoek laat zien dat het gebruik van het platform nauwelijks effect heeft op de inclusie van kwetsbare groepen. Over het algemeen zijn het reeds politiek actieve burgers die gebruik maken van de nieuwe mogelijkheden.<sup>108</sup> Mannen en hoger opgeleiden zijn oververtegenwoordigd onder de petitionarissen.<sup>109</sup> In 2013 was 75% van hen man, bijna de helft had een universitair diploma. Hoogopgeleide mannen zijn bij online petities zelfs sterker vertegenwoordigd dan bij traditionele vormen van politieke participatie. Wel trekt het platform gemiddeld iets jongere burgers aan. De gemiddelde leeftijd van de petitionarissen die online een petitie indienen is 40 jaar, terwijl het merendeel (60%) van de petitionarissen die papieren petities indienen al gepensioneerd is.<sup>110</sup>

Uit onderzoek in 2008 bleek dat de helft van de petitionarissen al eerder een petitie aangeboden had, en dat 80% lid was van een maatschappelijke of politieke organisatie.<sup>111</sup> Ervaring met politieke processen en een professioneel netwerk, lijken belangrijke voorwaarden voor het indienen van een petitie.

### **Bekendheid en promotie**

Hetzelfde onderzoek wees uit dat de helft van alle Duitsers bekend was met de petitie. De kennis over dit instrument bleek wel ongelijk verdeeld over de bevolking. Zo wist driekwart van de universitair geschoolden van het bestaan van de petitie af,

---

<sup>105</sup> Ibid

<sup>106</sup> Schmidt, J.H. & Johnsen, K. (2014). On the Use of the E-Petition Platform of the German Bundestag. HIIG Discussion Paper Series No. 2014-03.

<sup>107</sup> Riehm, U., Böhle, K. & Linder, R. (2014).

<sup>108</sup> Ibid

<sup>109</sup> Schmidt, J.H. & Johnsen, K. (2014).

<sup>110</sup> Escher, T., & Riehm, U. (2017). Petitioning the German Bundestag: political equality and the role of the internet. *Parliamentary Affairs*, 70(1), pp. 132-154.

<sup>111</sup> Ibid

terwijl slechts de helft van de burgers zonder universitair diploma hiervan af wist. En terwijl twee derde van de burgers tussen de 40 en 60 bekend was met de petitie, was bijna 80% van de jonge Duitsers (jonger dan 20 jaar) dat niet.

### **Tevredenheid**

Uit een enquête in 2009 bleek dat slechts een kwart (24%) van de petitionarissen het gevoel had dat zij erin geslaagd was om hun probleem onder de aandacht te brengen bij het parlement.<sup>112</sup> Ongeveer 38% had het gevoel dat het indienen van een e-petitie de moeite waard was, terwijl 36% tevreden was over het petitieproces. Toch zou drie kwart van de petitionarissen nogmaals een petitie indienen.<sup>113</sup>

## **5.4 Het Europees burgerinitiatief**

### **5.4.1 Proces Europees burgerinitiatief**

Het Europees burgerinitiatief geeft burgers sinds 2012 de mogelijkheid om invloed uit te oefenen op het wetgevingsproces door de Europese Commissie te verzoeken om nieuwe wetgeving voor te stellen.<sup>114</sup>

#### **Registratie burgerinitiatief**

Burgers die een burgerinitiatief bij de Europese Commissie willen indienen, moeten eerst een groep organisatoren bijeenbrengen met ten minste zeven burgers die allemaal in een andere lidstaat wonen. Deze groep moet een organisatoren-account aanmaken op het platform van het Europees burgerinitiatief. Ze moeten persoonsgegevens verstrekken en informatie over alle bronnen van financiering en ondersteuning van minimaal 500 euro die zij ontvangen hebben of verwachten te ontvangen in de toekomst.<sup>115</sup>

Om als burgerinitiatief bij de Europese Commissie geregistreerd te worden, moet de aanvraag aan een aantal voorwaarden voldoen. De belangrijkste is dat het een voorstel bevat dat binnen de bevoegdheden van de Europese Commissie valt. Om die reden moeten de initiatiefnemers aangeven op welke bepalingen in de EU-

---

<sup>112</sup> ibid

<sup>113</sup> Riehm, U., Böhle, K. & Linder, R. (2014).

<sup>114</sup> [https://europa.eu/citizens-initiative/\\_nl](https://europa.eu/citizens-initiative/_nl)

<sup>115</sup> [https://europa.eu/citizens-initiative/how-it-works/faq\\_nl#Aan-de-slag-als-organisatoren](https://europa.eu/citizens-initiative/how-it-works/faq_nl#Aan-de-slag-als-organisatoren)

verdragen zij hun voorstel baseren.<sup>116</sup> Daarnaast dient het hun voorstel heldere doelstellingen bevatten.

Het initiatief moet een voorstel bevatten voor nieuwe wetten, de wijziging van bestaande wetten of de intrekking daarvan.<sup>117</sup> Het moet in overeenstemming zijn met de waarden van de Europese Unie.<sup>118</sup> Burgers mogen voorstellen indienen die vergelijkbaar zijn met reeds geregistreerde voorstellen of er juist haaks op staan. Ook staat het burgers vrij om meermaals hetzelfde initiatief in te dienen.<sup>119</sup>

De Commissie heeft twee maanden de tijd om een registratie-aanvraag te behandelen.<sup>120</sup> Als het voorstel niet geregistreerd kan worden omdat het buiten de bevoegdheden van de Commissie valt, brengt de Commissie de initiatiefnemers op de hoogte en biedt hen de mogelijkheid om hun voorstel aan te passen. Tevens kunnen ze hun initiatief gedeeltelijk laten registreren door de Commissie, wanneer slechts sommige doelstellingen onder de bevoegdheden van de Commissie vallen. Initiatiefnemers hebben de mogelijkheid om naar de Europese rechter te stappen om bezwaar te maken tegen het weigeren van hun initiatief.<sup>121</sup> Tot dusver zijn zeven afwijzingen gerechtelijk aangevochten, waarvan twee met succes.

### **Verzameling van handtekeningen**

Als een initiatief aan de voorwaarden voldoet, wordt het in alle officiële EU-talen op het digitale platform voor het Europees burgerinitiatief geplaatst, en opengesteld voor ondertekening.<sup>122</sup> Dit kan zowel op papier als digitaal. Na registratie hebben de initiatiefnemers twaalf maanden de tijd om een miljoen handtekeningen te verzamelen in ten minste zeven lidstaten. Per lidstaat geldt een minimumaantal handtekeningen, afhankelijk van de bevolkingsomvang.<sup>123</sup> Voor het verzamelen van digitale steunbetuigingen kunnen initiatiefnemers gebruik maken van het digitale verzamelstelsel van de Commissie of een eigen stelsel.

Alle burgers die oud genoeg zijn om te stemmen voor het Europees Parlement kunnen een burgerinitiatief ondertekenen<sup>124</sup> Dat doen zij door het formulier voor

<sup>116</sup> European Commission (2020). Gids over het Europees burgerinitiatief : help de Europese Unie vorm te geven. Directorate-General for Communication, Publications Office of the European Union. Geraadpleegd op: <https://data.europa.eu/doi/10.2792/0>

<sup>117</sup> Longo, E. (2019). The European Citizens' initiative: too much democracy for EU polity?. *German Law Journal*, 20(2), pp. 181-200.

<sup>118</sup> [https://europa.eu/citizens-initiative/how-it-works/faq\\_nl#Het-initiatief-laten-registreren](https://europa.eu/citizens-initiative/how-it-works/faq_nl#Het-initiatief-laten-registreren)

<sup>119</sup> [https://europa.eu/citizens-initiative/\\_nl](https://europa.eu/citizens-initiative/_nl)

<sup>120</sup> Mastenbroek, E. (2018). Fulfilling High Hopes? The Legitimacy Potential of the European Citizens' Initiative. *Open Political Science*, 1(1), 75-92.

<sup>121</sup> Romito, A. M. (2018). Civil Society, Democracy and the European Citizens' Initiative: What's the Missing Link?. *Studia Europejskie-Studies in European Affairs*, 4, 235-250.

<sup>122</sup> European Commission (2020).

<sup>123</sup> Romito, A. M. (2018).

<sup>124</sup> Rose, G., Van Keulen, I. & Aichholzer, G. (2020). Formal Agenda-Setting (European Level). In L. Hennen, I. van Keulen, I. Korthagen, G. Aichholzer, R. Lindner & R. Ø Nielsen, *European e-democracy in practice* (pp. 209-236). Springer.

steunbetuigingen van het land waarin zij wonen digitaal of op papier in te vullen.<sup>125</sup> Als burgers het formulier digitaal willen ondertekenen, kunnen zij ook hun e-ID gebruiken.

### **Verificatie en certificering**

Nadat de periode voor het verzamelen van steunbetuigingen verlopen is, dienen de initiatiefnemers hun steunbetuigingen te delen met de nationale instantie die verantwoordelijk is voor het verifiëren en certificeren hiervan.<sup>126</sup> Hiervoor stelt de Commissie een beveiligd systeem ter beschikking waarmee zowel de digitale als de papieren steunbetuigingen gedeeld kunnen worden.<sup>127</sup> Binnen drie maanden moeten de nationale autoriteiten de steunbetuigingen steekproefsgewijs verifiëren.<sup>128</sup> Als de initiatiefnemers ten minste een miljoen gecertificeerde handtekeningen hebben, hebben zij drie maanden om hun initiatief bij de Commissie in te dienen.

### **Behandeling initiatief**

Vervolgens heeft de Commissie drie maanden de tijd om het initiatief te behandelen. Dat begint met het attenderen van het Europees Parlement dat er een Europees burgerinitiatief ingediend is.<sup>129</sup> Het Parlement neemt vervolgens contact op met de initiatiefnemers om een bijeenkomst te organiseren waarin het initiatief behandeld wordt. Bovendien wordt er binnen een maand na de indiening van het initiatief een bijeenkomst georganiseerd waarin de initiatiefnemers en de Commissie deelnemen aan een dialoog over de inhoud van het initiatief.<sup>130</sup> Dit moet ervoor zorgen dat de Commissie een duidelijk beeld heeft van de doelstellingen en details van het initiatief, alvorens ze haar antwoord voorbereidt.<sup>131</sup> Hoewel de Commissie verplicht is om te reageren op een Europees burgerinitiatief met een miljoen ondertekeningen, is zij niet verplicht om wetgeving voor te stellen.<sup>132</sup> Wel moet zij de initiatiefnemers laten weten welke acties zij van plan is te ondernemen en de redenen die zij daarvoor heeft.<sup>133</sup> In tegenstelling tot het weigeren van de registratie van een initiatief, is het niet mogelijk om in beroep te

---

<sup>125</sup> European Commission (2020).

<sup>126</sup> Idem. In NL is het ministerie van BZK (Directoraat-generaal Bestuur, Ruimte en Wonen) verantwoordelijk voor het certificeren van de steunbetuigingen van Nederlandse burgers.

<sup>127</sup> [https://europa.eu/citizens-initiative/how-it-works/faq\\_nl](https://europa.eu/citizens-initiative/how-it-works/faq_nl)

<sup>128</sup> European Commission (2020).

<sup>129</sup> [https://europa.eu/citizens-initiative/how-it-works/faq\\_nl](https://europa.eu/citizens-initiative/how-it-works/faq_nl)

<sup>130</sup> [https://europa.eu/citizens-initiative/how-it-works/faq\\_nl](https://europa.eu/citizens-initiative/how-it-works/faq_nl)

<sup>131</sup> Karatzia, A. (2017). The European Citizens' Initiative and the EU institutional balance: On realism and the possibilities of affecting EU lawmaking. *Common Market Law Review*, 54(1).

<sup>132</sup> Král, R. (2018). On the Unfulfilled Democratisation Potential of the European Citizens' Initiative. *Prague Law Working Paper Series* (2018//2). ISSN 2336-5811.

<sup>133</sup> Mastenbroek, E. (2018).



gaan tegen de beslissing om geen verdere actie te ondernemen naar aanleiding van een initiatief.<sup>134</sup>

### **De rol van de Europese Commissie in het proces**

De Europese Commissie bepaalt welke Europese burgerinitiatieven geregistreerd worden en speelt een voortrekkersrol bij de behandeling daarvan. Maar ook tijdens de voorbereiding van burgerinitiatieven speelt zij een belangrijke rol. Zo biedt de Commissie burgers de mogelijkheid om juridisch advies te vragen over de formulering en ontvankelijkheid van hun initiatieven.<sup>135</sup> Europe Direct, het contactcentrum de Commissie, biedt assistentie met betrekking tot de regels en procedures rondom het Europees burgerinitiatief. Op de discussiefora van het webforum voor het Europees burgerinitiatief kunnen burgers vragen stellen en voorbeelden van initiatieven vinden.<sup>136</sup>

## **5.4.2 Gebruik in getallen**

Tot september 2022 is er voor 116 Europese burgerinitiatieven registratie aangevraagd.<sup>137</sup> Voor 23 initiatieven werd de registratie geweigerd, in de meeste gevallen omdat het voorstel niet binnen de bevoegdheden van de Europese Commissie viel.<sup>138</sup> Van de 93 initiatieven die uiteindelijk geregistreerd werden, wisten er slechts zes de benodigde miljoen handtekeningen te verzamelen.<sup>139</sup> Hoewel de Commissie op alle zes gereageerd heeft, heeft zij slechts op basis van drie initiatieven besloten om nieuwe wetgeving voor te stellen of bestaande wetgeving te wijzigen. Volgens critici corresponderen deze wetsvoorstellen en wijzigingen nauwelijks met het oorspronkelijke initiatief.<sup>140</sup> Volgens hen heeft deze beperkte invloed geleid tot teleurstelling en frustratie onder de organisatoren.<sup>141</sup>

### **Gemiddelde gebruiker**

Voor de gemiddelde burger lijkt het lastig om voldoende handtekeningen te verzamelen binnen de inzamelingsperiode.<sup>142</sup> Zo zijn er 45 initiatieven gesneuveld omdat het de organisatoren niet lukte om de benodigde miljoen handtekeningen te

---

<sup>134</sup> [https://europa.eu/citizens-initiative/how-it-works/faq\\_nl](https://europa.eu/citizens-initiative/how-it-works/faq_nl)

<sup>135</sup> Greenwood, J. (2019). The European Citizens' Initiative: bringing the EU closer to its citizens? *Comparative European politics*, 17(6), pp. pages 940-956.

<sup>136</sup> Zie: [https://europa.eu/citizens-initiative-forum/\\_nl](https://europa.eu/citizens-initiative-forum/_nl)

<sup>137</sup> [https://europa.eu/citizens-initiative/find-initiative/eci-lifecycle-statistics\\_nl](https://europa.eu/citizens-initiative/find-initiative/eci-lifecycle-statistics_nl)

<sup>138</sup> Athanasiadou, N. (2019). The European citizens' initiative: Lost in admissibility? *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 26(2), pp. 251-270.

<sup>139</sup> [https://europa.eu/citizens-initiative/find-initiative/eci-lifecycle-statistics\\_nl](https://europa.eu/citizens-initiative/find-initiative/eci-lifecycle-statistics_nl)

<sup>140</sup> Král, R. (2018). On the Unfulfilled Democratisation Potential of the European Citizens' Initiative. *Prague Law Working Paper Series* (2018/I/2). ISSN 2336-5811.

<sup>141</sup> Karatzia, A. (2017); Mastenbroek, E. (2018); Rose, G., Van Keulen, I. & Aichholzer, G. (2020).

<sup>142</sup> Longo (2019).

verzamelen. Dit komt niet alleen door het grote aantal, maar ook doordat ze in verschillende lidstaten verkregen moeten worden. Dit lijkt een kostbare onderneming. Aan initiatieven die wel voldoende handtekeningen wisten te verzamelen, werd meer dan 100.000 euro uitgegeven.<sup>143</sup> Toch stelt de Europese Unie geen financiering beschikbaar voor burgers die een burgerinitiatief willen starten. Daarnaast kan het voor initiatiefnemers zonder professionele kennis van Europees recht moeilijk zijn om te bepalen of een onderwerp binnen de bevoegdheden van de Commissie valt.<sup>144</sup> Bovendien zijn ze zelf verantwoordelijk voor het voldoen aan de regelgeving omtrent gegevensbescherming.

Dit zorgt ervoor dat het voor burgers moeilijk is om succesvol een burgerinitiatief in te dienen zonder hulp of ondersteuning van organisaties die beschikken over de nodige middelen en netwerken. De zes initiatieven die er wel in slaagden om de benodigde handtekeningen te verzamelen, werden bijna allemaal gesteund door ngo's of belangenorganisaties zoals Greenpeace, de Federale Unie van Europese Nationaliteiten en de Europese Federatie van Vakbonden voor Openbare Diensten.<sup>145</sup>

### **Bekendheid en promotie**

De Europese Commissie draagt bij aan de algemene bekendheid van het Europees burgerinitiatief via EU-brede informatiecampagnes.<sup>146</sup> Daarnaast is er op het platform voor het Europees burgerinitiatief uitgebreide en actuele informatie te vinden in alle EU-talen.<sup>147</sup> Op een speciaal webforum wordt een blog bijgehouden over het Europees burgerinitiatief, waar bijdragen te vinden zijn over het verzamelen van handtekeningen en het voeren van campagne.

Desondanks is het Europees burgerinitiatief nog geen bekend instrument. Weinig Europese burgers hebben ervan gehoord. Dit komt mogelijk doordat de media er weinig aandacht aan besteden.<sup>148</sup>

---

<sup>143</sup> Rose, G., Van Keulen, I. & Aichholzer, G. (2020).

<sup>144</sup> Longo, E. (2019).

<sup>145</sup> Greenwood, J. (2019); Longo, E. (2019); Rose, G., Van Keulen, I. & Aichholzer, G. (2020).

<sup>146</sup> [https://europa.eu/citizens-initiative/how-it-works/faq\\_nl](https://europa.eu/citizens-initiative/how-it-works/faq_nl)

<sup>147</sup> Rose, G., Van Keulen, I. & Aichholzer, G. (2020).

<sup>148</sup> Ibid

## 5.5 Lessen uit het buitenland

We besluiten dit hoofdstuk met een korte schets van de aspecten die ons zijn opgevallen in buitenlandse systemen en bijbehorende digitale platformen, en die ideeën kunnen opleveren voor verbeteringen van de werkwijze in Nederland.

- **Commissies voor petities (met ondersteunend personeel)**

In het Verenigd Koninkrijk, Schotland en Duitsland zijn speciale commissies verantwoordelijk voor het petitieproces. Deze zijn gericht op het betrekken en begeleiden van burgers bij het politieke proces, en hebben hiervoor speciale bevoegdheden, bijvoorbeeld op het gebied van het inwinnen van informatie, vragen van reacties, doorgeleiden van petities of het organiseren van debatten. Daarnaast beschikken ze over ambtelijke ondersteuning voor het behandelen van petities en het terugkoppelen over deze behandeling naar de burger. De mate van ambtelijke ondersteuning verschilt per land: van vier medewerkers in het VK tot tachtig in Duitsland. De commissies hebben als primaire taak om het petitieproces te faciliteren en tot een bevredigend einde te brengen. Een van de voordelen daarvan is dat burgers niet zelf hoeven uit te zoeken aan wie zij hun petitie moeten richten.

- **In Duitsland behandelt de petitiecommissie zowel individuele (klacht)petities als publieke petities**

Het Duitse petitiesysteem maakt net als dat in Nederland een onderscheid tussen individuele (klacht)petities en publieke petities. Een traditionele klachtpetitie bevat een bezwaar tegen handelen of nalaten van de overheid of andere publieke instellingen. Een publieke petitie behelst een verzoek of voorstel voor handelen in het algemeen belang, en bevat vaak een wetsvoorstel. Hoewel het petitieplatform van de Bondsdag alleen publieke petities publiceert, behandelt de petitiecommissie beide soorten. Hierdoor kunnen petities die niet als publieke petitie geaccepteerd en behandeld kunnen worden, toch behandeld worden als individuele klachtpetitie.

- **In het Verenigd Koninkrijk zijn zowel regering als parlement verantwoordelijk voor het petitieproces**

Bijzonder aan het petitiesysteem in het Verenigd Koninkrijk is dat dit een samenwerking is van regering en parlement. Dit systeem betreft de regering bij het petitieproces doordat burgers de regering rechtstreeks kunnen adresseren. Daarnaast dwingt het de regering om te reageren op petities met meer dan 10.000 handtekeningen. Dit is anders dan in Duitsland, Schotland en Nederland waar het parlement in feite achter de regering aan moet om een reactie te vragen.

- **In sommige landen bestaat een quorum voor de behandeling van petitiees**

Het Verenigd Koninkrijk en Duitsland kennen procedures voor het omgaan met een bepaald aantal handtekeningen. In het Verenigd Koninkrijk ontvangt een petitie met 10.000 handtekeningen een reactie van de regering en wordt een petitie met 100.000 handtekeningen overwogen voor parlementair debat. In Duitsland wordt een petitie die binnen drie weken 50.000 keer ondertekend wordt, automatisch op de agenda geplaatst van de petitiecommissie en dus behandeld in een debat van de commissie. Er is variatie met betrekking tot het aantal benodigde handtekeningen, maar in beide landen geldt: meer handtekeningen verplicht tot meer reactie van de ontvanger. Of er in Nederland ook een quorum ingesteld moet worden is maar de vraag. Dat de petitie zo vormvrij is en er vrijwel geen vereisten zijn voor het aanbieden ervan kan juist als een kracht worden gezien.

- **Het Europees burgerinitiatief hanteert een andere volgorde bij de indienprocedure dan het Nederlandse burgerinitiatief**

In het Nederlandse systeem worden burgers eerst gevraagd om de benodigde 40.000 handtekeningen te verzamelen, voordat ze hun burgerinitiatief in mogen dienen en de ontvankelijkheid van het voorstel onderzocht kan worden. In de procedure voor het Europees burgerinitiatief is deze volgorde andersom. Wanneer initiatiefnemers een burgerinitiatief aanmelden voor registratie, wordt direct onderzocht of het binnen de bevoegdheden van de Europese Commissie valt en ontvankelijk kan worden verklaard. Pas daarna start de verzameling van de benodigde handtekeningen. Als de ontvankelijkheidstoets plaatsvindt voor de verzameling van handtekeningen, kan dat initiatiefnemers van een niet-ontvankelijk verklaard initiatief veel verspilde moeite besparen.

- **Digitale platformen kunnen transparantie van petitiees en burgerinitiatieven vergroten**

In het Verenigd Koninkrijk, Schotland en Duitsland stellen overheden digitale platformen beschikbaar voor het starten van petitiees. Deze dragen bij aan het vergroten van de transparantie doordat ze een overzicht bieden van alle ingediende petitiees of burgerinitiatieven. Ook bieden ze vaak per petitie een overzicht van alle ondernomen processtappen, inclusief de regeringsreactie en/of een link naar het debat waarin de petitie behandeld wordt. Dat initiatiefnemers en ondertekenaars op de hoogte worden gesteld van de vorderingen in het proces, vergroot de transparantie. Alle digitale platforms bieden de mogelijkheid om petitiees en burgerinitiatieven te verspreiden en promoten met links naar sociale media. Dit kan ook bijdragen aan de bekendheid van het instrument.

- **Digitale platformen kunnen toegankelijkheid van petitie en burgerinitiatieven vergroten**

De standaard formats op digitale platformen maken het burgers makkelijker om petitie en burgerinitiatieven concreet en correct te formuleren. Zo kunnen de platformen bijdragen aan de toegankelijkheid van de instrumenten. Daarnaast zorgt digitale verzameling van handtekeningen ervoor dat burgers eenvoudiger een petitie of burgerinitiatief kunnen ondertekenen. Dit maakt het voor initiatiefnemers makkelijker om de benodigde handtekeningen te verzamelen, wat de toegankelijkheid van het instrument vergroot. Ook is het achteraf minder uitdagend om de juistheid van de ondertekeningen te verifiëren.

Vanwege al deze voordelen doet het indienen van petitie of burgerinitiatieven op een digitaal platform waarschijnlijk een minder groot beroep op de capaciteiten van burgers. Voor de toegankelijkheid van het instrument is het echter van belang dat digitaal indienen niet de enige mogelijkheid moet zijn. Dat zou drempels opwerpen voor burgers die minder of niet digitaal vaardig zijn.

- **De toegevoegde waarde van een digitaal petitieplatform hangt af van de inbedding in het parlementaire proces**

Het bestaan van een digitaal platform voor het indienen van petitie wekt verwachtingen over de rol die burgers kunnen spelen in het parlementaire proces. Wanneer er niet of nauwelijks aandacht wordt besteed aan wat er op het platform gebeurt, kan een dergelijk platform een averechts effect sorteren en het vertrouwen in de politiek schaden. Dat is te zien in Duitsland waar petitieplatformen burgers mogelijkheden bieden tot interactie en discussie. Veel Duitsers maken daar gebruik van en discussiëren met elkaar over de gepubliceerde petitie. Deze discussies spelen geen rol in de behandeling van petitie en worden niet in overweging genomen door de petitiecommissie van de Bondsdag. Dat leidde tot teleurstelling omdat burgers dit wel hadden verwacht. Het zou daarom beter zijn als de discussies wel een plek kregen in de behandelprocedure. Als dat niet gegarandeerd kan worden, kan de mogelijkheid van discussiefora wellicht beter niet worden geboden.

- **Platformen kunnen zorgen voor een overvloed aan petitie**

Het openen van een online platform vergemakkelijkt het indienen van petitie en kan leiden tot een sterke toename van het aantal aangeboden petitie. Wat het risico hiervan is, zien we bijvoorbeeld in het Verenigd Koninkrijk. Zodra er iets nieuwswaardigs gebeurt zoals de Brexit of het aftreden van Boris Johnson, explodeert de website. Vaak zitten er dan veel dubbele petitie tussen of onderwerpen waarover het parlement niet gaat. Van de 3.000 tot 5.000 petitie die

jaarlijks gemiddeld in het Verenigd Koninkrijk worden gepubliceerd, wordt slechts een fractie behandeld.

In Duitsland ligt het aantal petitieën dat per jaar aangeboden wordt lager: gemiddeld 420. Het aantal petitieën dat de petitiecommissie gemiddeld jaarlijks ontvangt, is niet toegenomen na de introductie van het digitale platform. Het is dus niet zo dat de introductie van zo'n platform automatisch leidt tot een overvloed aan petitieën.

- **Digitale platformen lijken weinig invloed te hebben op de inclusiviteit**

Uit onderzoek blijkt dat de digitale petitieplatformen van het VK, Schotland en Duitsland vaker gebruikt worden door burgers die toch al relatief actief zijn. Online petitionarissen zijn niet representatief voor de gehele bevolking omdat ze gemiddeld hoger opgeleid en politiek actiever/ervarener zijn dan andere burgers. De digitale platformen in deze landen lijken er vooralsnog niet in te slagen om nieuwe of ondervertegenwoordigde groepen te betrekken bij de politiek.

## 6 Conclusies en aanbevelingen

Op verzoek van de Tweede Kamer onderzochten we het functioneren van twee belangrijke instrumenten voor burgerinspraak: petities en burgerinitiatieven. Het doel van dit onderzoek was om zicht te krijgen op het huidige functioneren van deze instrumenten en op mogelijkheden om de werking ervan te verbeteren, al dan niet met een digitaal platform. In dit hoofdstuk vatten we de belangrijkste bevindingen uit ons onderzoek samen. Eerst relateren we onze resultaten aan de gestelde onderzoeksvragen. Daarna formuleren we aanbevelingen.

### 6.1 Uitkomsten

De hoofdvraag van dit onderzoek valt in twee delen uiteen, waarbij deelvragen zijn toegevoegd ter aanscherping.

1. Wat zijn de ervaringen van burgers en volksvertegenwoordigers met petities en burgerinitiatieven?
  - Hoe is de huidige werkwijze rondom petities en burgerinitiatieven ingericht en hoe werkt ze in de praktijk?
2. Hoe zou de werking van beide instrumenten kunnen worden verbeterd ten aanzien van belangrijke democratische waarden zoals transparantie en toegankelijkheid?
  - Op welke wijze en op welke onderdelen zou met een digitaal platform de transparantie rondom, en toegankelijkheid van petities en burgerinitiatieven verbeterd kunnen worden?
  - Hoe zou een dergelijk platform eruit moeten zien?
  - Wat kan er verder gedaan worden om de werking van de instrumenten petities en burgerinitiatieven te verbeteren?

In de paragraaf hierna beantwoorden we het eerste deel van de hoofdvraag en in de daaropvolgende paragraaf het tweede deel.

### 6.1.1 Ervaringen van burgers en volksvertegenwoordigers

Om de vraag te beantwoorden wat de ervaringen zijn van burgers en volksvertegenwoordigers met petities en burgerinitiatieven, hebben we aan de hand van reglementen en griffiestukken bekeken hoe de huidige werkwijze rondom petities en burgerinitiatieven is ingericht. Indieners en ontvangers van petities en burgerinitiatieven hebben we gevraagd hoe zij de huidige praktijk ervaren. Hieronder schetsen we onze belangrijkste bevindingen.

#### Bevindingen

De petitie is een instrument dat tegemoetkomt aan behoeften, zowel aan de kant van burgers als aan die van politici. Dit kunnen we afleiden uit de aantallen petities die elk jaar bij de Tweede Kamer worden ingediend. Het blijkt nog sterker uit de interviews die we hebben gehouden met indieners en ontvangers van petities. De behoefte aan het petitie-instrument is nog steeds groot, ondanks de toename aan mogelijkheden voor burgers om via sociale media politieke statements af te geven en via e-mail met volksvertegenwoordigers in contact te komen.

In de praktijk zijn het meestal geen individuele burgers met incidentele wensen die gebruikmaken van het petitierecht. De meeste petitionarissen bieden vaker een petitie aan. Veelal doen ze dit namens belangengroeperingen of maatschappelijke organisaties, die daarmee een stem geven aan specifieke groepen burgers. Veel groeperingen en organisaties maken herhaaldelijk gebruik van het petitierecht.

Zowel indieners als ontvangers van petities geven ons te kennen dat ze blij zijn met het functioneren van het instrument. Met name de fysieke aanbidding in de Tweede Kamer wordt op prijs gesteld. Petitionarissen waarderen het bij deze gelegenheid enige toelichting te kunnen verschaffen en met Kamerleden van gedachten te kunnen wisselen. Kamerleden stellen het op prijs dat het in ontvangst nemen van petities hen de gelegenheid biedt de mensen achter de dossiers en de cijfers in de ogen te kunnen kijken.

Voor petitie-aanbieders spelen een paar praktische aandachtspunten: de fysieke omstandigheden waaronder petities momenteel worden overhandigd (de drukke, galmende Statenpassage), belemmeren prettige communicatie. Waar regelmatige indieners een realistisch beeld hebben van het te verwachten effect van een petitie, hebben eenmalige aanbieders nog weleens overspannen verwachtingen over de impact op het beleid. De communicatie over de behandeling van petities is voor verbetering vatbaar. Tot slot kan het voor burgers lastig zijn om uit te vinden bij welke commissie een petitie thuishoort en men hoe ermee kan aansluiten op het lopende politieke debat.



Waar de vereisten voor het indienen van een petitie relatief bescheiden zijn, ligt de lat voor burgerinitiatieven veel hoger. Van dit instrument wordt mondjesmaat gebruikgemaakt. De aantallen burgerinitiatieven die per jaar werden verwacht bij de invoering ervan, lagen op een veelvoud van wat er de afgelopen jaren is ingediend. Meer dan de helft van de initiatieven wordt pas laat in het proces niet-ontvankelijk verklaard. Per jaar worden slechts een tot vier initiatieven behandeld. In hoeverre deze behandelingen daadwerkelijk hebben geleid tot beleidswijzigingen, hebben wij niet kunnen achterhalen. De Kamerleden die we hebben gesproken, gaven aan weinig ervaring te hebben met burgerinitiatieven.

De aanbieders die wij spraken, waren vaak teleurgesteld over de uiteindelijke impact van hun inspanningen. Zij hadden het gevoel dat de behandeling die een burgerinitiatief krijgt niet in verhouding staat tot de inspanningen die iemand moet leveren om het initiatief te kunnen indienen. Ze waren bovendien niet te spreken over de informatievoorziening vanuit de Kamer, en dat ze pas in een laat stadium helderheid kregen over de ontvankelijkheid van hun initiatief. Dat laatste komt doordat hier pas naar wordt gekeken als een initiatief helemaal uitgewerkt en van handtekeningen vergezeld is ingediend. Als het dan alsnog niet-ontvankelijk wordt verklaard, leidt dat tot frustratie en cynisme, zeker als aan het begin al duidelijk had kunnen zijn dat men niet aan de vereisten voldeed.

### **Reflectie**

Wij constateren dat de werkwijze rondom petitie en burgerinitiatieven momenteel vooral ingericht is volgens de logica van de Tweede Kamer, en daardoor niet erg toegankelijk is voor burgers die minder bekend zijn in 'het Haagse'. Hierdoor bestaat het risico dat de instrumenten met name gebruikt worden door burgers die hun weg naar de politiek toch al kennen.

De huidige werkwijze rondom petitie gaat uit van een burger die bekend is met de logica, organisatie en werkwijze van de Tweede Kamer. Zo moet een burger die een petitie wil aanbieden bijvoorbeeld zelf uitzoeken bij welke Kamercommissie het onderwerp van de petitie thuishoort. Dat vraagt een behoorlijke mate van voorkennis. Het is nog maar de vraag of iedere burger afweet van het bestaan van Kamercommissies, laat staan in staat is om zelf uit te vinden welke specifieke commissie verantwoordelijk is voor het thema van de petitie.

Bij burgerinitiatieven is de logica van de Tweede Kamer net zo goed leidend. Zo komt de Kamer pas in actie nadat burgers al het leeuwendeel van hun werk hebben verzet en soms al jaren hebben geïnvesteerd. Dan bekijkt de Kamer of is voldaan aan het tweejaarscriterium en of de verplichte steunbetuigingen in orde zijn. Ook dat is een werkwijze die aansluit bij de processen van de Kamer, maar niet bij de beleving en belangen van de burgers die met een initiatief komen. Zij willen in een

vroeg stadium weten of hun burgerinitiatief een kans van slagen heeft, gegeven de criteria voor ontvankelijkheid, en hebben behoefte aan overleg over hoe hun kansen te vergroten. Het zou petitionarissen en indieners van burgerinitiatieven helpen als er veel meer ‘van buiten naar binnen’ werd gedacht.

Verder constateren wij dat de informatievoorziening op sommige vlakken te wensen overlaat. Zo blijkt het voor burgers niet altijd even duidelijk welke verwachtingen zij mogen hebben van de instrumenten. De websites van de Tweede Kamer en voorlichtingscentrum ProDemos zijn soms slordig in hun bewoording hierover, bijvoorbeeld waar het gaat over het stemmen over een burgerinitiatief of over het recht op antwoord bij petities.

Er kan meer worden gedaan aan verwachtingenmanagement richting burgers. Wat doen Kamerleden eigenlijk met petities, en wat valt er van een petitie aan effect op het beleid te verwachten? Gebrekkig verwachtingenmanagement op dit punt kan leiden tot frustratie en boosheid onder burgers. Als dat gebeurt, kunnen de instrumenten een averechtse uitwerking hebben.

Daarnaast zijn de huidige vereisten soms onduidelijk. Wat betekent het bijvoorbeeld dat een burgerinitiatief niet mag gaan over iets waarover korter dan twee jaar voor indiening van het initiatief door de Kamer een besluit is genomen? Stel dat het burgerinitiatief een alternatieve benadering voorstelt of een heel nieuwe, niet eerder besproken beleidsoptie, of dat de omstandigheden wezenlijk zijn veranderd. Geldt dan nog steeds dat er al over is besloten?

De manier waarop de werkwijze rondom petities en burgerinitiatieven momenteel is ingericht, en waarop de informatievoorziening is geregeld, zouden mede kunnen verklaren waarom petities vooral worden ingediend door mensen en organisaties die al ervaring hebben opgebouwd met het instrument, en waarom de aantallen burgerinitiatieven zo laag zijn.

Dat petities zich hebben ontwikkeld tot een nuttig instrument voor *usual suspects* is op zich niet verkeerd. Maar als het de wens is om petities een laagdrempelig instrument te laten zijn voor contact en informatie-uitwisseling tussen burger en volksvertegenwoordiger, dan voldoet de huidige opzet maar ten dele. Als het de ambitie is de petitie een instrument te laten zijn waarvan de individuele burger met een incidentele wens eenvoudig gebruik kan maken, zou het goed zijn zowel de werkwijze als de informatievoorziening daarop aan te passen.

### 6.1.2 Hoe kunnen beide instrumenten beter?

Onze tweede onderzoeksvraag luidde: 'Hoe zou de werking van beide instrumenten kunnen worden verbeterd ten aanzien van belangrijke democratische waarden zoals transparantie en toegankelijkheid.' Voor het beantwoorden daarvan hebben we gesproken met indieners en ontvangers van petitieën en burgerinitiatieven, en experts. Daarbij hebben we expliciet de optie van een digitaal platform besproken. Buitenlandse experts hebben we specifiek gevraagd naar hun ervaringen met digitale platforms. De bevindingen groeperen we hieronder per deelvraag.

#### **Bevindingen**

Op welke wijze en op welke onderdelen zou met een digitaal platform de transparantie rondom, en toegankelijkheid van petitieën en burgerinitiatieven verbeterd kunnen worden? Ten aanzien van de buitenlandse platformen die we hebben onderzocht, staan hieronder onze belangrijkste bevindingen.

Platformen hebben doorgaans een reeks van faciliteiten.

- Een overzicht van alle petitieën, zowel de petitieën die open zijn voor ondertekening, als petitieën die reeds gesloten en behandeld zijn.
- Een standaardformat voor petitieën: de software leidt de petitionaris door een reeks van vragen waarop het antwoord in tekstvakken gegeven kan worden. Dit vergemakkelijkt het opstellen en het starten van een petitie.
- De mogelijkheid tot het ondertekenen van petitieën of burgerinitiatieven, met daarbij faciliteiten om de geldigheid van ondertekeningen te garanderen.
- Een zoekfunctie en/of filters die het gemakkelijk maken om te zien of rond een bepaald thema al eerder een petitie of burgerinitiatief is gestart.
- De mogelijkheid tot interactie en discussie.
- Links naar sociale media om de aandacht op een petitie of burgerinitiatief te vestigen.

#### **Transparantie**

Een digitaal platform kan bijdragen aan het vergroten van de transparantie rond petitieën en burgerinitiatieven.<sup>149</sup> De transparantie is gediend met:

- het overzicht dat deze platformen bieden van de ingediende petitieën en burgerinitiatieven, met daarbij informatie over de vorderingen in de behandeling daarvan en de eventuele reactie;
- het overzicht van afgekeurde en geweigerde petitieën en burgerinitiatieven;

---

<sup>149</sup> Transparantie hebben we in hoofdstuk 3 gedefinieerd als de helderheid en volledigheid van de informatie die de overheid verschaft over de instrumenten petitieën en burgerinitiatieven en over de processen die gepaard gaan met het gebruik ervan.

- het zo vroeg mogelijk uitsluitsel geven over de ontvankelijkheid van een burgerinitiatief;
- de terugkoppeling die petitionarissen (en eventueel ook de ondertekenaars) krijgen over de vorderingen in het behandelproces en de uitkomst daarvan; en
- de mogelijkheden om informatie over petities en burgerinitiatieven te verspreiden via sociale media.

### **Toegankelijkheid**

De toegankelijkheid van petities en burgerinitiatieven kan worden vergroot met een digitaal platform, vooral omdat dit het verzamelen en valideren van handtekeningen gemakkelijker maakt.<sup>150</sup> Van ondertekenaars worden gegevens gevraagd en eventueel het gebruik van een digitale identificatie.<sup>151</sup> In de praktijk lijkt de grootste winst voor toegankelijkheid echter te behalen bij factoren, zoals:

- het bestaan van een petitiecommissie die een ondersteunende rol heeft bij het voorbereiden en indienen van een petitie;
- de vereisten die gelden voor het gebruik van de instrumenten;<sup>152</sup>
- het aantal benodigde handtekeningen.<sup>153</sup>

### **Inclusiviteit**

Buitenlandse ervaringen suggereren dat van een digitaal platform voor petities en burgerinitiatieven niet verwacht mag worden dat het de inclusiviteit van de democratie sterk verbetert. Daar waar een digitaal platform in gebruik is, zijn het vooral groepen die toch al politiek actief waren die er gebruik van maken.

We hebben niet alleen naar buitenlandse digitale platformen gekeken, maar ook aanbieders en ontvangers van petities in Nederland gevraagd hoe zij aankijken tegen een digitaal platform.

De meeste aanbieders en ontvangers van petities die we hebben gesproken, geven aan weinig toegevoegde waarde te zien in een door de overheid beheerd digitaal platform voor petities. Dit zijn vaak mensen die de weg naar Den Haag kennen en

---

<sup>150</sup> Toegankelijkheid hebben we in hoofdstuk 3 gedefinieerd hebben als het gemak waarmee mensen gebruik kunnen maken van hun recht om een petitie of burgerinitiatief in te dienen.

<sup>151</sup> Om het ondersteunen van petities breed toegankelijk te houden, kan men ervoor kiezen naast de mogelijkheid voor digitaal ondertekenen, al dan niet met een digitale identificatie, ook de optie om fysiek te tekenen open te houden. En verder, of papieren (offline) petities ook geaccepteerd worden (dat is bijvoorbeeld niet meer het geval in Schotland), of petities die gestart zijn op alternatieve (private) petitieplatforms, bepaalt mede de toegankelijkheid van het instrument.

<sup>152</sup> Zo is de toegankelijkheid van het petitie-instrument in Schotland bijvoorbeeld net wat minder dan elders, omdat men daar al langs andere weg een probleem aan de kaak moet hebben gesteld te stellen alvorens een petitie te mogen indienen.

<sup>153</sup> De relatie tussen aantallen handtekeningen en verplichtingen aan de kant van de ontvangers varieert per land. Daarbij varieert ook nog de duur van de toegestane periode om handtekeningen te verzamelen: één maand in Duitsland, één tot anderhalve maand in Schotland, zes maanden in het VK en twaalf maanden in het geval van het Europees Burgerinitiatief.

goed uit de voeten kunnen met de huidige instrumenten. Zij zijn tevreden met de huidige werkwijze en wijzen op de populariteit van bestaande websites voor het starten van petities. Het fysieke moment van overhandiging in de Tweede Kamer vinden zowel aanbieders als ontvangers van grote waarde, en zou volgens hen niet vervangen moeten worden door digitale aanbidding.

Het huidige petitiesysteem in Nederland lijkt maar beperkt bij te dragen aan de inclusiviteit van onze democratie. Hoewel aanbidding essentieel is voor het slagen van een petitie, komen veel initiatiefnemers niet over de drempel van de Tweede Kamer. De wens om de inclusiviteit van de democratie te versterken door het instrument toegankelijker te maken, kan een reden zijn om een overheidsplatform voor petities te openen. Toch lijken ook andere opties een oplossing te kunnen bieden, zoals investeren in de ondersteuning van burgers bij het petitieproces.

### Vereisten en ontwerp platform

Mocht de Tweede Kamer een eigen platform willen starten voor het aanbieden van petities of burgerinitiatieven, hoe zou een dergelijk platform er dan uit moeten zien?

De buitenlandse voorbeelden van digitale platformen die we bekeken hebben, stonden allemaal onder beheer van de overheid. Publiek beheer heeft voordelen en nadelen. Een voordeel is dat petities direct bij de overheid of het parlement terecht komen en zo onderdeel worden van een formeel proces. Dergelijke inbedding in het politieke proces draagt bij aan de politieke impact die petities hebben en daarmee aan de tevredenheid onder petitionerissen.

Een nadeel van een petitieplatform onder publiek beheer is dat het mensen kan afschrikken. Petitionerissen hebben vaak kritiek op het gevoerde beleid of overheidshandelen. Voor hen kan het ongemakkelijk zijn met naam en toenaam kritiek te uiten op een website van diezelfde overheid. Verschillende mensen die we in Nederland hebben geïnterviewd, wezen hierop. Mensen uit het buitenland die we hebben gesproken over digitale platforms aldaar, noemden dit niet.

Wanneer gekozen wordt voor een digitaal platform voor het starten en indienen van petities, moet er over een aantal zaken worden nagedacht. We noemen er vier.

Ten eerste: wat te doen met het fysieke aanbiddingsmoment? De aanbidding van een petitie in de Tweede Kamer wordt door zowel indieners als Kamerleden als waardevol ervaren. Overwogen kan worden om petitionerissen de keuze te bieden tussen een digitale of een fysieke aanbidding of een combinatie daarvan.

Ten tweede: hoe om te gaan met de mogelijkheid om de traditionele route te bewandelen? Niet elke burger zal digitaal vaardig genoeg zijn om een online petitie

te starten. Blijven zowel de online als de offline route open, dan roept dat de vraag op in hoeverre beide routes te faciliteren. Zoals in dit rapport beschreven, worden petitionarissen door digitale platformen ondersteund bij het opstellen van een petitie, het verzamelen van gevalideerde handtekeningen, het op de juiste plek indienen en het volgen van de behandeling. Als de traditionele route openblijft, moet gekeken worden of daar vergelijkbare ondersteuning geboden kan worden.

Ten derde: wat te doen met de huidige, private petitieplatforms? Deze functioneren naar tevredenheid en spelen een belangrijke rol in het huidige petitieproces. Er zou voor gekozen kunnen worden om ook ontvankelijk te zijn voor petities die gestart zijn op deze private platforms. In dat geval moet nagedacht worden over hoe platformen met elkaar zouden kunnen communiceren om petities door te geleiden.

Ten vierde: hoe de privacy van ondertekenaars te waarborgen? Als ondertekenaars een petitie of burgerinitiatief digitaal ondertekenen, is het belangrijk dat ze dat anoniem kunnen doen. Tegelijkertijd moet voorkomen worden dat burgers tekenen die al eerder hebben getekend of niet aan de gestelde criteria voldoen (bij burgerinitiatieven bijvoorbeeld leeftijd en nationaliteit). Dit kan gerealiseerd worden met behulp van inlogsystemen die gebruik maken van anonieme inloggegevens (zie bijlage 2 voor een voorbeeld van zo'n systeem).

### **Andere mogelijkheden voor verbetering**

Wat kan er verder gedaan worden om de werking van de instrumenten petities en burgerinitiatieven te verbeteren? Tijdens onze gang langs praktijken in Nederland en het buitenland kwamen we zaken tegen die met een geringe inspanning verbeterd kunnen worden. Deze verbeteringen zijn onafhankelijk van het al dan niet invoeren van een digitaal platform. We noemen er vijf.

#### ***1. Verschaf betere informatie over het proces rondom petities en burgerinitiatieven***

De informatievoorziening over petities en burgerinitiatieven vraagt om verbetering. Daarbij is het van belang te checken dat de publieksinformatie op de website helder en bruikbaar is voor burgers met weinig achtergrondkennis.

- Geef duidelijk aan, eventueel met voorbeelden, wat het verschil is tussen een klachtpetitie (een verzoekschrift) en een publieke (politieke) petitie.
- Maak duidelijk dat burgers hun petitie moeten richten aan de vaste Kamercommissie die zich bezighoudt met het onderwerp van hun petitie. Geef informatie die burgers helpt te bepalen welke commissie dat is en vermeld daarbij dat de griffie kan helpen.

- Doe aan verwachtingenmanagement: beschrijf de behandelprocedure van petitiees en maak duidelijk wat burgers kunnen verwachten van de behandeling. Beter verwachtingenmanagement beperkt frustratie en teleurstelling.
- Geef een overzicht van de petitiees die de afgelopen tijd zijn aangeboden en op de planning staan, om te voorkomen dat burgers dubbel werk doen.
- Verduidelijk de vereisten voor een burgerinitiatief, met name de betekenis van 'behandeld in besluitvormende zin'.
- Verschaf bij langer lopende behandeltrajecten, met name bij burgerinitiatieven, via de website informatie over de verwachte behandeltermijn en de voortgang. Indieners ervaren de behandelprocedure als erg lang en hebben vaak geen idee hoe lang het nog duurt voordat hun initiatief behandeld wordt.
- Investeer actief in de bekendheid van petitiees en burgerinitiatieven.
- Voer de ontvankelijkheidstoets van een burgerinitiatief uit voordat burgers handtekeningen gaan verzamelen.

## **2. Creëer betere omstandigheden voor de aanbidding van petitiees**

Op de huidige locatie hebben petitionarissen het een en ander aan te merken: de indeling is ietwat chaotisch, de akoestiek laat te wensen over, het ontbreekt aan allure. Verplaatsing naar een zaaltje zou echter ten koste gaan van het informele en levendige karakter van de petitie-aanbidding. Het zou de voorkeur hebben om te zoeken naar verbeteringen binnen de huidige setting. Naast veranderingen wat betreft inrichting kan ook worden nagedacht over het gebruik; bijvoorbeeld geen scholieren rondleiden door de Statenpassage tijdens het petitie-uurtje.

## **3. Stel een petitiecommissie in**

In de andere landen die wij voor dit onderzoek bekeken, is er een parlementaire petitiecommissie die verantwoordelijk is voor het verloop van het petitieproces. Dat heeft een aantal voordelen en komt ten goede aan de toegankelijkheid. Zo hoeven burgers niet zelf uit te zoeken bij welke Kamercommissie ze terecht kunnen, en kunnen ze een beroep kunnen doen op ondersteuning van de commissie. Verder zorgt een petitiecommissie voor meer transparantie omdat deze een vaste behandelprocedure hanteert en vaak ook verantwoordelijk is voor terugkoppeling.

Het bestaan van een petitiecommissie die als taak heeft om petitiees onder de aandacht van het parlement te brengen, kan bijdragen aan een vergroting van het ervaren politieke belang van petitiees. Een petitiecommissie voelt mogelijk meer toewijding tegenover petitionarissen dan Kamerleden die slechts af en toe met een petitie worden geconfronteerd.

Het Nederlandse parlement heeft geen speciale petitiecommissie, maar wel een Commissie voor de Verzoekschriften en de Burgerinitiatieven. Het valt te overwegen bij deze commissie de verantwoordelijkheid te beleggen die petitiecommissies in het buitenland hebben. Bovendien verricht de Commissie voor de Verzoekschriften en de Burgerinitiatieven reeds een verwante taak: het burgerinitiatief is immers een uitgebreide vorm van een petitie en een verzoekschrift is een klachtpetitie.

#### **4. *Tuig een petitieloket op***

Bij het ontbreken van een petitiecommissie zou een petitieloket waar burgers hun petitie kunnen aanbieden al een hele verbetering betekenen. Een dergelijk loket zou kunnen bestaan uit enkele ambtenaren die burgers begeleiden in het petitieproces. Zo kunnen burgers hun petities daar aanmelden, waarna het loket ervoor zorgt dat ze bij de juiste Kamercommissie terechtkomen. Bovendien kan een petitieloket helpen bij het formuleren of herformuleren van petities, en vragen beantwoorden over proces of inhoud. Een dergelijke dienstverlening vanuit de overheid kan de toegankelijkheid van het proces enorm vergroten.

#### **5. *Versterk de ambtelijke ondersteuning***

Of er een petitiecommissie in het leven geroepen wordt, alleen een petitieloket, of zelfs dat niet; het functioneren van de instrumenten petities en burgerinitiatieven is mede afhankelijk van de ondersteuning die ontvangers aan aanbieders bieden. De griffiemedewerkers van de verschillende commissies spelen ook in Nederland een belangrijke rol. In de andere landen die we onderzocht hebben, blijkt voor het begeleiden van petitionarissen meer capaciteit beschikbaar te zijn. Het valt te overwegen hiervoor specifiek medewerkers aan de griffie toe te voegen. Deze zouden dan verantwoordelijk zijn voor het tijdig informeren van burgers; niet alleen over de inhoud maar ook over het proces en de opvolging, aangezien initiatiefnemers hieraan behoefte hebben.

#### **Reflectie**

Kijkend naar de bevindingen uit ons onderzoek en terugdenkend aan onze gesprekken, brengen wij voordat we besluiten met aanbevelingen nog drie zaken onder de aandacht: een kanttekening, een perspectief en een waarschuwing.

#### **Kanttekening**

Dat we voor dit onderzoek gesproken hebben met aanbieders en ontvangers van petities en burgerinitiatieven, noopt tot voorzichtigheid bij het interpreteren van onze resultaten. Als de huidige aanbieders en ontvangers tevreden zijn met het systeem



zoals het werkt, en bijvoorbeeld een fysieke aanbieding heel waardevol vinden en weinig zien in een digitaal platform, kan niet geconcludeerd worden dat een online platform geen waardevolle bijdrage kan leveren. We hebben immers niet kunnen spreken met mensen die misschien wel een petitie zouden willen aanbieden, maar dat niet doen omdat ze die niet digitaal kunnen indienen. We constateren dat veel petities die gestart worden via digitale platformen en daar steunbetuigingen verzamelen, nooit bij de Tweede Kamer worden ingediend. Dat kan erop wijzen dat een deel van de petitionarissen goed uit de voeten kan met digitale middelen, maar afhaakt zodra offline actie vereist is.

### Perspectief

Het is van belang petities en burgerinitiatieven te beschouwen als onderdelen van een groter systeem voor burgerinspraak en participatie. Bij aanpassingen is het raadzaam oog te hebben voor de wijze waarop de instrumenten elkaar aanvullen.

Burgers kunnen verschillende informele en formele kanalen aanwenden om in contact te komen met Tweede Kamerleden. Veel burgers maken bijvoorbeeld gebruik van de mogelijkheid om hun zorgen met politici te delen via mail of sociale media. Dit zou men kunnen beschouwen als een lichte vorm van participatie. Het aanbieden van een petitie is een iets zwaarder middel, dat van de burger meer inspanning vereist, maar hen ook de gelegenheid biedt in het parlement langs te komen om aandacht te vragen voor hun thema. Het burgerinitiatief gaat weer een stap verder en verplicht de Tweede Kamer een onderwerp te behandelen.

De eisen die worden gesteld aan deze verschillende vormen van inspraak, nemen toe naarmate er meer verplichtingen aan de kant van de Kamer tegenover staan. Wil het systeem goed functioneren, dan moeten de eisen aan burgerzijde in een redelijke verhouding staan tot de verplichtingen aan de kant van de Kamer. Op het moment dat deze eisen worden aangepast, bijvoorbeeld door het instrument laagdrempeliger te maken, kan dat zowel het gebruik van het instrument doen toenemen, als de uitwerking ervan veranderen.

Als petities bijvoorbeeld ook online kunnen worden aangeboden, kan dat de toegankelijkheid van de petitie vergroten, maar tegelijkertijd de waarde van het instrument doen devalueren. Als de vereisten voor burgerinitiatieven worden verlaagd, kan de mogelijk grote groei van het aantal aangeboden initiatieven ook leiden tot een meer plichtmatige afhandeling ervan, tenzij de Kamer de facto meer prioriteit aan burgerbetrokkenheid geeft.

### Waarschuwing

Het is belangrijk dat de Tweede Kamer realistische ambities heeft ten aanzien van initiatieven voor burgerinspraak, waaronder petities en burgerinitiatieven. Het bieden van de mogelijkheid om zich met verzoeken tot de Tweede Kamer te wenden, schept verwachtingen onder de burgers die hiervan gebruikmaken. Met ambities voor democratische vernieuwingen zoals een online petitieplatform is het belangrijk dat de Kamer in de spiegel kijkt en zich afvraagt of de huidige kanalen voor burgerinspraak wel de tijd en energie krijgen die zij verdienen. Een verlaging van drempels voor burgers door het openen van digitale kanalen kan het aantal petities en burgerinitiatieven doen toenemen. Om teleurstellingen en een afname in het vertrouwen in de politiek te vermijden, zal daar een verhoging van de inspanningen van de kant van Kamerleden tegenover moeten staan. Dit zal ook leiden tot een extra beroep op ambtelijke capaciteit.

## 6.2 Tot slot

Hiervoor hebben we suggesties gedaan om petities en burgerinitiatieven beter te laten functioneren voor de Nederlandse democratie. Een groot aantal daarvan heeft een praktisch karakter. Ook kwamen de voor- en nadelen van een eventueel digitaal platform aan de orde, net als de vragen die zouden gaan spelen bij de invoering ervan.

In deze paragraaf gaan we deze suggesties niet herhalen. Ook formuleren we geen aanbeveling om al dan niet een digitaal platform voor petities en burgerinitiatieven onder publiek beheer op te richten. Wij menen namelijk dat eerst nog een andere stap gezet moet worden: verhelderen wat de Tweede Kamer met burgerinspraak wil bereiken en welke functies zij in dat verband belangrijk vindt.

### Een platform: met welk doel?

Het beeld dat de petitie een instrument is voor individuele burgers om invloed uit te oefenen op het beleid, lijkt niet helemaal recht te doen aan de realiteit. In de praktijk werken petities veeleer als communicatiekanaal voor georganiseerde belangen, die dit gebruiken om een standpunt uit te dragen, een argument kracht bij te zetten, een campagne te ondersteunen of zich in de media te profileren. Voor individuele burgers lijkt het een ingewikkelde opdracht om via een petitie of burgerinitiatief verandering van beleid tot stand te brengen.

Een belangrijke vraag in dit verband is wat de Tweede Kamer wil met petities en burgerinitiatieven. Gaat het erom burgers meer bij politiek te betrekken en een stem te geven? Waaraan moeten de instrumenten bijdragen: de versterking van de band

tussen burger en volksvertegenwoordiger, de publieke aandacht voor een probleem, controle van de macht of de verandering van beleid? Het valt te verwachten dat verschillende doelen leiden tot een verschillende beantwoording van de vraag of een platform gewenst is, en hoe dat er dan uit zou moeten zien.

### **Overkoepelende aanbevelingen**

Alvorens te overwegen of een platform voor petitie en/of burgerinitiatieven in overheidsbeheer wenselijk is, roept het Rathenau Instituut de Tweede Kamer op zich te bezinnen op de vraag wat men precies met burgerinspraak wil bereiken en welke functies men in dat verband belangrijk vindt.

Hiervoor formuleren we drie overkoepelende aanbevelingen.

#### **1. Bepaal wat je wil bereiken met instrumenten die de interactie met burgers intensiveren en wat je bereid bent daarvoor te doen.**

Willen instrumenten voor burgerbetrokkenheid een bijdrage leveren aan de versterking van de democratie, dan moet er een gezonde balans zijn tussen de inspanningen die burgers moeten leveren om mee te doen in het democratische proces en hetgeen ze daarvoor terugkrijgen. Wat ze terugkrijgen, komt van Kamerleden. Als de Kamer de deuren voor burgerbetrokkenheid wijder opent en daardoor meer burgers van zich laten horen, dan vraagt dat van Kamerleden dat ze bereid zijn meer inspanningen te leveren om burgers van een antwoord te voorzien.

#### **2. Denk van buiten naar binnen**

De huidige werkwijze rondom petitie gaat uit van een burger die bekend is met de logica, organisatie en werkwijze van de Tweede Kamer. Maar de praktijk van het parlementaire werk sluit slecht aan op de realiteit van de buitenwereld. Daarom is het belangrijk dat de processen met betrekking tot petitie en burgerinitiatieven zodanig worden ingericht, dat ze beter aansluiten op de leefwereld, behoeften en mogelijkheden van de burger.

#### **3. Zoek de samenwerking**

Burgerbetrokkenheid is een proces dat in wezen bij de burger begint, bottom-up. Het is niet iets dat top-down geregisseerd kan worden, maar dient wel uitgenodigd en gefaciliteerd te worden. Het initiatief dat burgers nemen om zich in het parlement te laten horen, is het waard om gekoesterd te worden, net als het al bestaande particuliere initiatief om dit met digitale middelen te faciliteren. Denk bij besluitvorming over een digitaal platform na over een productieve rolverdeling tussen overheid en dergelijke private initiatieven.

## Bijlage 1: gesproken personen

Voor dit onderzoek spraken we met burgers, volksvertegenwoordigers, ambtelijk ondersteuners en deskundigen. Met vijftien aanbieders van petitie en vijf aanbieders van een burgerinitiatief spraken we op basis van anonimiteit. Onze overige gesprekspartners staan hieronder.

### **Tweede Kamer**

Inge van Dijk (CDA)  
Zohair El Yassini (VVD)  
Liane den Haan (Fractie Den Haan)  
Pepijn van Houwelingen (FvD)  
Paul van Meenen (D66)  
Michiel van Nispen (SP)  
Bart Smals (VVD)  
Henk Vermeer (BBB, ambtelijk secretaris)

Ambtelijk medewerkers van de commissies voor de Verzoekschriften en de Burgerinitiatieven, voor Infrastructuur en Waterstaat en voor Volksgezondheid, Welzijn en Sport.

### **Deskundigen**

Frank Hendriks, hoogleraar Vergelijkende bestuurskunde, Universiteit Tilburg.  
Bart Jacobs, hoogleraar Beveiliging, Privacy en Identiteit, Radboud Universiteit.  
Hans-Martien ten Napel, universitair hoofdocent Staats- en bestuursrecht  
Universiteit Leiden  
Reinder Rustema, oprichter Petities.nl  
Gerhard van der Schyff, universitair hoofddocent departement Publiekrecht,  
Jurisprudentie en Rechtsgeschiedenis, Universiteit Tilburg  
Jasper Zuure, senior adviseur Raad voor het Openbaar Bestuur

### **Buitenland**

Claudia Diaz, universitair hoofddocent departement Elektrotechniek, Universiteit Leuven.  
Cristina Leston-Bandeira, hoogleraar Politiek, Universiteit van Leeds.  
Ralf Lindner, hoofd competentiecentrum Beleid en Maatschappij, Fraunhofer Institute for Systems and Innovation Research ISI.

## Bijlage 2: anoniem digitaal ondertekenen

Als mensen voordat ze een burgerinitiatief kunnen ondertekenen moeten inloggen met bijvoorbeeld DigiD, is het niet nodig om achteraf de geldigheid van hun handtekening te controleren. Het is *real time* zichtbaar hoeveel rechtsgeldige ondersteuning een initiatief al heeft verkregen. Dit verkleint de kans dat een burgerinitiatief waar indieners veel tijd in steken, in een laat stadium niet-ontvankelijk wordt verklaard.

Het nadeel dat hier tegenover staat, is dat potentiële ondertekenaars mogelijk terughoudend zijn uit vrees dat hun anonimiteit niet gegarandeerd is. Zeker bij gevoelige kwesties, waarbij mensen het gevoel hebben dat een voorstel onwelgevallig of politiek incorrect is, kan dit een belangrijke rol spelen.

In België is een inlogstelsel ontwikkeld waarmee burgers petitie en burgerinitiatieven anoniem en toch gevalideerd kunnen ondertekenen. Het bestaat uit twee onderdelen: een verschafter van anonieme inloggegevens en een verificateur van ondertekeningen. Dat de ondertekening werkt met twee gescheiden subsystemen, garandeert de anonimiteit van de burger. Dit systeem stelt burgers namelijk in staat om aan te tonen dat zij voldoen aan de kenmerken om te mogen ondertekenen, zonder die kenmerken zelf te onthullen.

Een dienst als DigiD kan hierbij fungeren als verschafter van inloggegevens. Wanneer burgers daar inloggen, controleert DigiD of zij voldoen aan de benodigde formele eisen zoals staatsburgerschap of een bepaalde minimumleeftijd. Zo ja, dan verstrekt de verschafter de gevraagde anonieme inloggegevens. Daarmee kunnen zij inloggen bij de verificateur van de ondertekeningen waar ze de petitie of het burgerinitiatief anoniem kunnen ondertekenen. Om te voorkomen dat iemand dubbel ondertekent, worden de inloggegevens gekoppeld aan een individuele code, die bij een tweede keer inloggen herkend wordt.

In Nederland is het *attribuut-gebaseerde authenticatiesysteem* IRMA<sup>154</sup> in gebruik dat met enkele aanpassingen ook hiervoor benut zou kunnen worden.<sup>155</sup> Dit systeem werkt met een mobiele app waarin burgers hun persoonsgegevens (naam, adres etc.) kunnen opvragen en opslaan. Websites die de mogelijkheid bieden om met IRMA in te loggen, verschaffen een QR-code om met de IRMA-app te scannen.

---

<sup>154</sup> <https://privacybydesign.foundation/irma-uitleg/#signature>

<sup>155</sup> <https://irma.app/#gebruik>. Zie voor het IRMA Manifest: [chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://privacybydesign.foundation/pdf/IRMA-manifest-2019.pdf](https://privacybydesign.foundation/pdf/IRMA-manifest-2019.pdf)

De app vraagt vervolgens toestemming om de kenmerken waarom de website vraagt door te sturen, waarna iemand kan inloggen.

Dit systeem vereist wel enige aanpassing voor gebruik bij het ondertekenen van petitie's en burgerinitiatieven. Het is namelijk nog niet mogelijk om dubbele ondertekeningen te herkennen en te verhinderen, omdat het systeem meerdere identificaties van dezelfde gebruiker nog niet aan elkaar kan koppelen.

## Bijlage 3: petitieplatformen vergeleken

### Hoe ziet de startpagina eruit?

#### **Verenigd Koninkrijk<sup>156</sup>**

Bovenaan, in het midden van de pagina, staat een zoekbalk waarmee naar petities gezocht kan worden. Hierna volgt een link naar een overzicht van alle petities die openstaan voor ondertekening en enkele populaire petities. Wie naar beneden scrolt, ziet petities die een reactie van de regering hebben ontvangen. Hierbij staat een link naar de volledige reactie. Men kan doorklikken naar een overzicht van alle petities met een reactie of in afwachting van een reactie. In een volgend blok staan petities die zijn besproken in een debat. Deze zijn terug te zien of lezen. Hierna volgt een overzicht van alle petities die besproken zijn in het parlement, nog worden besproken, of hier om inhoudelijke redenen niet voor in aanmerking komen. Tot slot staat onderaan de pagina een knop voor het starten van een petitie.

#### **Schotland<sup>157</sup>**

Bovenaan, in het midden van de pagina, staat een zoekbalk waarmee naar petities gezocht kan worden. Daaronder worden de petities weergegeven die openstaan voor ondertekening. Vervolgens worden de petities weergegeven die momenteel behandeld worden door de petitiecommissie. Onderaan de pagina staat een knop voor het starten van een petitie. De vormgeving van het platform is vergelijkbaar met die van het Verenigd Koninkrijk, maar minder uitgebreid.

#### **Duitsland<sup>158</sup>**

Bovenaan de pagina staan van links naar rechts tabbladen voor het indienen van een petitie, het discussieforum, informatie en uitleg, en contactinformatie. Aan de zijkant staat een doorkliklink naar een video met uitleg over het petitie-instrument, de voorwaarden en het proces. Dan volgen twee blokjes voor het indienen van een petitie en voor het discussieforum. Daaronder volgen nieuwsberichten en enkele voorbeelden van openstaande petities. De vormgeving van het platform is minder overzichtelijk dan de platforms van het Verenigd Koninkrijk en Schotland.

#### **Europees burgerinitiatief<sup>159</sup>**

Bovenaan de pagina wordt zowel in tekst als in een video uitgelegd wat het doel van het instrument is en hoe het proces eruitziet. Daaronder staan alle initiatieven

---

<sup>156</sup> Zie voor Britse petitieplatform <https://petition.parliament.uk/>

<sup>157</sup> Zie voor Schotse petitieplatform <https://petitions.parliament.scot/>

<sup>158</sup> Zie voor het Duitse petitieplatform <https://epetitionen.bundestag.de/>

<sup>159</sup> Zie voor het platform van het Europees Burgerinitiatief [https://europa.eu/citizens-initiative/\\_nl](https://europa.eu/citizens-initiative/_nl)

die openstaan voor ondertekening. Via een zoekbalk kan gezocht worden naar geregistreerde initiatieven. Hierna volgt recent nieuws over burgerinitiatieven. Onderaan de pagina vindt men een verwijzing naar het (discussie)forum voor het Europees Burgerinitiatief, evenals een overzicht van verwijzingen naar websites met informatie over de EU en het burgerinitiatief. De vormgeving van het platform is minder overzichtelijk dan de platforms van het Verenigd Koninkrijk en Schotland. De pagina is uitgebreid en bevat veel tekst.

### Hoe ziet een petitiepagina eruit?

#### **Verenigd Koninkrijk**

Op de pagina van elke petitie staat bovenaan de titel en een korte omschrijving. Daaronder wordt aangegeven of de petitie open is voor ondertekening en hoe vaak ze reeds ondertekend is. Hieronder wordt duidelijk vermeld of de petitie in aanmerking komt voor een reactie of een parlementair debat. Wanneer een petitie gesloten is, worden hier alle ondernomen acties weergegeven, inclusief de reactie van de regering of het transcript en de opname van het debat. Onderaan de pagina wordt de mogelijkheid geboden om de petitie te delen via sociale media. Tot slot worden de naam van de petitioneris en de deadline voor ondertekening vermeld.

#### **Schotland**

Op de pagina van elke petitie staat bovenaan vermeld of de petitie open is voor ondertekening. Daaronder staan het identificatienummer en de titel van de petitie. Ook staan kort het doel van de petitie vermeld, de acties die de petitioneris reeds heeft ondernomen en de nodige achtergrondinformatie. Vervolgens worden de naam van de petitioneris en de deadline voor ondertekening vermeld. Indien deze periode nog niet verstreken is, vindt men hier de knop voor ondertekening. Tot slot wordt het huidige aantal ondertekeningen vermeld en de mogelijkheid geboden om de petitie te delen via sociale media.

#### **Duitsland**

Bovenaan elke petitiepagina staan de titel en het doel van de petitie, en een knop voor ondertekening. Daaronder vindt men verwijzingen naar het discussieforum waar over de petitie gesproken wordt, en een knop voor het starten van een nieuwe discussie. Aan de rechterkant van de pagina worden het identificatienummer, de initiatiefnemer en de status van de petitie vermeld, evenals de periode voor ondertekening. Daaronder wordt vermeld hoe vaak de petitie ondertekend is en of het quorum van 50.000 handtekeningen reeds bereikt is.

#### **Europees burgerinitiatief**

Indieners hebben veel vrijheid in de vormgeving van hun petitiepagina. Doorgaans staan op de pagina titel en doelen van het initiatief beschreven. Daaronder volgt



een overzicht van het aantal verzamelde handtekeningen en de deadline voor de ondertekening. Ook biedt de pagina de mogelijkheid voor het steunen van het initiatief. Doorgaans wordt ook aangegeven hoeveel handtekeningen er reeds per lidstaat van de Europese Unie verzameld zijn (zowel in aantallen als in percentages van de te verzamelen handtekeningen). Onderaan de pagina worden de gegevens van de initiatiefnemers weergegeven, evenals gegevens over de (financiële) steun die ze ontvangen hebben.

### Hoe start je een petitie?

#### **Verenigd Koninkrijk**

Wanneer je een petitie start, wordt gevraagd wat je wilt dat er gedaan wordt. Als je op verder klikt, wordt er automatisch gecontroleerd of er geen vergelijkbare petitie zijn die reeds gestart of onlangs ingediend zijn. Hierna kom je op een pagina met tekstvakken, waarin je meer kunt vertellen over wat je wilt dat het parlement en/of de regering doet en waarom. Op de volgende pagina kun je een preview van de petitie bekijken. Hierna kun je ervoor kiezen om nog aanpassingen te doen of de petitie in te dienen.

#### **Schotland**

Wanneer je een petitie start, kom je op een pagina waarop je je verzoek kort moet formuleren. Hierna wordt er automatisch gecontroleerd of er niet al vergelijkbare petitie ingediend zijn. Ook als er aangegeven wordt dat het erop lijkt dat er al een vergelijkbare petitie bestaat, kun je ervoor kiezen door te gaan met het proces. Vervolgens kom je op een pagina met tekstvakken, waarin je moet aangeven wat de regering of het parlement moet doen, welke acties reeds ondernomen zijn om deze zaak op te lossen en wat de achtergrond van de petitie is. Op de volgende pagina kan men een preview van de petitie bekijken. Hierna kun je ervoor kiezen om nog aanpassingen te doen of de petitie in te dienen.

#### **Duitsland**

Bij het indienen van een petitie word je gevraagd een keuze te maken tussen het indienen van een publieke petitie of een petitie die niet gepubliceerd wordt. Als je ervoor kiest om een gepubliceerde, publieke petitie in te dienen, biedt het platform de mogelijkheid om met anderen samen te werken aan het opstellen van de petitie. Voor het indienen van een publieke petitie moet de initiatiefnemer zich registreren en inloggen. Via een pagina met enkele tekstvakken wordt gevraagd aan te geven wat je concreet met de petitie zou willen bereiken en waarom. Hierna volgt een preview van de petitie en kan worden gekozen wijzigingen aan te brengen of de petitie in te dienen.

### **Europees burgerinitiatief**

Om een Europees burgerinitiatief te registreren, dienen de initiatiefnemers een organisatoraccount aan te maken op het platform van het Europees Burgerinitiatief. Hiervoor moeten zij hun naam, nationaliteit, geboortedatum, telefoonnummer, e-mailadres, en woonadres (inclusief postcode, woonplaats en land van verblijf) opgeven. In de volgende stap van het registratieproces worden de initiatiefnemers gevraagd om de titel en een beschrijving van (de doelstellingen van) het initiatief. Tevens dienen ze op deze pagina aan te geven op welke bepalingen van de EU-verdragen hun voorstel gebaseerd is. In de derde stap van het proces dienen de initiatiefnemers informatie te verschaffen over hun sponsors en hoeveel geld zij hebben ontvangen op welke datum. In de volgende stap wordt hen gevraagd of ze akkoord gaan met de procedures en voorwaarden voor de waarborging van de privacy van persoonsgegevens. In de laatste stap krijgen de initiatiefnemers een overzicht van het initiatief en de door hen verstrekte informatie te zien, waarna zij de keuze hebben om terug te gaan of het proces te voltooien en registratie van hun initiatief aan te vragen.

### **Ontwerpkenmerken van de platformen**

#### **Zoekfuncties en filters**

Op het Britse petitieplatform worden petities niet ingedeeld in categorieën. Wel is het mogelijk om met behulp van filters een specifieke soort petities te bekijken, zoals openstaande petities of gesloten petities. Tevens kan er middels een zoekfunctie op basis van zoektermen gezocht worden naar petities.

Op het platform van Schotland worden petities ingedeeld in categorieën, op basis van onderwerp. Daarnaast kunnen burgers met behulp van een zoekfunctie zoeken op het identificatienummer of de titel van een petitie. Bovendien is het mogelijk om petities in een specifieke fase te bekijken (petities in de ondertekeningsperiode, petities in behandeling of gesloten petities).

Op het Duitse platform worden petities niet ingedeeld op basis van hun onderwerp. Wel kan men met filters petities in een bepaalde fase bekijken: in de ondertekeningsperiode, petities in behandeling, afgeronde petities. Ook kan er met behulp van een zoekfunctie gezocht worden op de titel of het identificatienummer van de petitie.

Op het platform voor het Europees burgerinitiatief kan men met trefwoorden en een aantal filters (waaronder de registratiedatum van het initiatief, het beleidsterrein waarop het initiatief betrekking heeft en de status van het initiatief) zoeken naar burgerinitiatieven. Daarnaast kun je met behulp van deze filters alle initiatieven op een beleidsterrein of alle initiatieven met een bepaalde status in een overzicht zien.

**Links naar sociale media**

Op de petitiepagina's van het platform van het Verenigd Koninkrijk staan links naar Facebook en Twitter. Ook biedt het platform een link om de petitie te verspreiden via e-mail, blogs en andere sociale media. Op de Schotse petitiepagina's staan links naar Facebook, Twitter en LinkedIn. Tevens biedt het platform een link om de petitie via de mail, blogs of forums te delen. Het Duitse petitieplatform biedt vier weken lang een link aan alle geregistreerde gebruikers van het platform, zodat ze de petitie kunnen ondertekenen of bediscussiëren in de discussiefora. Op de pagina's van de Europese burgerinitiatieven staan links naar Facebook, Twitter en LinkedIn. Daarnaast staan er links naar WhatsApp en verschillende e-maildiensten (zoals Gmail en Yahoo).

**Discussiefora**

Op het Duitse petitieplatform kunnen burgers in fora met elkaar in discussie gaan over petitie's die ontstaan voor ondertekening. De petitiecommissie modereert de fora en verwijdt bijdragen die geen betrekking hebben op de petitie of niet voldoen aan de voorwaarden (zoals feitelijke juistheid, toon en taalgebruik). Ook op de website van het forum voor het Europees burgerinitiatief kunnen burgers deelnemen aan discussies. Die discussies kunnen door iedereen gelezen worden, maar deelnemen is alleen mogelijk voor burgers die beschikken over een EU-login-account. Burgers kunnen een nieuwe discussie starten, maar elke discussie moet eerst worden goedgekeurd door de moderatoren.

## Literatuur

Asher, M., Leston-Bandeira, C., & Spaiser, V. (2019). Do Parliamentary Debates of e-Petitions Enhance Public Engagement With Parliament? An Analysis of Twitter Conversations. *Policy & Internet*, 11(2), pp. 149-171.

Athanasiadou, N. (2019). The European citizens' initiative: Lost in admissibility? *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 26(2), pp. 251-270.

Bochel, C. (2012). Petitions: different dimensions of voice and influence in the Scottish Parliament and the National Assembly for Wales. *Social Policy & Administration*, 46(2), pp. 142-160.

Bochel, C. (2016). Process matters: petitions systems in Britain's legislatures. *The Journal of Legislative Studies*, 22(3), pp. 368-384.

Böhle, K., & Riehm, U. (2013). E-petition systems and political participation: About institutional challenges and democratic opportunities. *First Monday*.

Breeze (2020). People Engaging with Justice: Petitions to the Scottish Parliament. *International Journal for the Semiotics of Law*, 35, pp. 431–454.

Broeders, D., Cuijpers, C. & Prins, C. (Red.) (2012) De staat van informatie. Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.

Carman, C. J. (2014). Barriers are barriers: asymmetric participation in the Scottish public petitions system. *Parliamentary Affairs*, 67(1), pp. 151-171.

Citizen Participation and Public Petitions Committee (2015). Review of the Petitions Process. Beschikbaar via from:  
<https://archive2021.parliament.scot/parliamentarybusiness/currentcommittees/94915.aspx>

Citizen Participation and Public Petitions Committee (2022). Annual Report 2021-22. SP Paper 194 1st Report, 2022. Beschikbaar via: <https://sp-bpr-en-prod-cdnep.azureedge.net/published/CPPP/2022/6/1/c1b86a7c-001b-4f49-9b34-43a81ece9e94/CPPP062022R1.pdf>

Clark, S. D., & Lomax, N. (2020). Linguistic and semantic factors in government e-petitions: A comparison between the United Kingdom and the United States of America. *Government Information Quarterly*, 37(4), pp. 1-11.

De Batselier (red.) (2004). *Levende democratie: de kracht van een parlement in de 21e eeuw*.

Dumas, C., Harrison, T. M., Hagen, L., & Zhao, X. (2017). What Do the People Think? E-Petitioning and Policy Decision Making. In A.A. Paulin, L.G. Anthopoulos & C. G. Reddick (Eds.), *Beyond Bureaucracy, Towards Sustainable Governance Informatisation* (pp. 187-207). Springer.

Escher, T., & Riehm, U. (2017). Petitioning the German Bundestag: political equality and the role of the internet. *Parliamentary Affairs*, 70(1), pp. 132-154.

European Commission (2020). Gids over het Europees burgerinitiatief : help de Europese Unie vorm te geven. Directorate-General for Communication, Publications Office of the European Union. Beschikbaar via:  
<https://data.europa.eu/doi/10.2792/0>

Greenwood, J. (2019). The European Citizens' Initiative: bringing the EU closer to its citizens? *Comparative European politics*, 17(6), pp. 940-956.

Hough, R. (2012). Do legislative petitions systems enhance the relationship between parliament and citizen?. *The Journal of Legislative Studies*, 18(3-4), pp. 479-495.

Ipsos (2022). Prinsesdagonderzoek 2022. Beschikbaar via:  
[https://www.ipsos.com/sites/default/files/ct/news/documents/2022-09/22059743\\_Ipsos\\_NOS\\_Prinsjesdagrapport2022\\_v2.0.pdf](https://www.ipsos.com/sites/default/files/ct/news/documents/2022-09/22059743_Ipsos_NOS_Prinsjesdagrapport2022_v2.0.pdf)

Jaarverslag van de Petitions Committee 'A year of action'. Beschikbaar via:  
<https://www.parliament.uk/globalassets/documents/commons-committees/petitions/Your-Petitions-A-Year-of-Action.pdf>

Karatzia, A. (2017). The European Citizens' Initiative and the EU institutional balance: On realism and the possibilities of affecting EU lawmaking. *Common Market Law Review*, 54(1), pp. 177–208.

Král, R. (2018). On the Unfulfilled Democratisation Potential of the European Citizens' Initiative. Prague Law Working Paper Series (2018/I/2). ISSN 2336-5811.

Leston-Bandeira, C. (2019). Parliamentary petitions and public engagement: an empirical analysis of the role of e-petitions. *Policy & Politics*, 47(3), pp. 415-436.

Leston-Bandeira, C. (2016). A year on, the new Petitions Committee has much to celebrate. Beschikbaar via: <https://constitution-unit.com/2016/07/20/a-year-on-the-new-petitions-committee-has-much-to-celebrate/>

Loft, P. (2019). Petitions in the UK. Commons Research Briefing Paper CBP 8620.

Longo, E. (2019). The European Citizens' initiative: too much democracy for EU polity?. *German Law Journal*, 20(2), pp. 181-200.

Mastenbroek, E. (2018). Fulfilling High Hopes? The Legitimacy Potential of the European Citizens' Initiative. *Open Political Science*, 1(1), pp. 75-92.

Matthews, F. (2022). Between everyday politics and political elites: transmission and coupling within Westminster's parliamentary e-petitions system. *British Politics*, pp. 1-21.

Michels, A., Binnema, H., & Boogaard, G. (2016). De realisatie van democratische waarden.

Netwerk Democratie en Instituut voor Maatschappelijke Innovatie. (2012). Het burgerinitiatief geëvalueerd door burgers.

Peeters e.a. (2020). Van persoonlijke krenking tot vertrouwensbreuk. Verwey Jonker Instituut. Beschikbaar via: [https://www.verwey-jonker.nl/wp-content/uploads/2021/01/119260\\_persoonlijke-krenking-tot-vertrouwensbreuk-WEB.pdf](https://www.verwey-jonker.nl/wp-content/uploads/2021/01/119260_persoonlijke-krenking-tot-vertrouwensbreuk-WEB.pdf)

Principles of the Petitions Committee on the handling of requests and complaints (procedural principles). Beschikbaar via: [https://www.bundestag.de/ausschuesse/a02\\_Petitionsausschuss/verfahrensgrundsuetze-867806](https://www.bundestag.de/ausschuesse/a02_Petitionsausschuss/verfahrensgrundsuetze-867806)

Rathenau Instituut (2020). Initiatieven voor digitale democratie op nationaal niveau – Een internationale vergelijking.

Reglement van Orde van de Tweede Kamer via: [https://www.tweedekamer.nl/sites/default/files/atoms/files/reglement\\_van\\_orde\\_compleet\\_maart\\_2022.pdf](https://www.tweedekamer.nl/sites/default/files/atoms/files/reglement_van_orde_compleet_maart_2022.pdf)

Riehm, U., Böhle, K. & Linder, R. (2014). Electronic petitioning and modernization of petitioning systems in Europe. Technology Assessment Studies Series 6 (134), Office of Technology Assessment at the German Bundestag.

Riezebos (1992) Recht van petitie; een rechtsvergelijkend onderzoek naar een juridische mogelijkheid van toegang tot het politieke systeem in Nederland en in de Bondsrepubliek Duitsland.

Romito, A. M. (2018). Civil Society, Democracy and the European Citizens' Initiative: What's the Missing Link? *Studies in European Affairs*, 4, pp. 235-250.

Rose, G., Van Keulen, I. & Aichholzer, G. (2020). Formal Agenda-Setting (European Level). In L. Hennen, I. van Keulen, I. Korthagen, G. Aichholzer, R. Lindner & R. Ø Nielsen, *European e-democracy in practice* (pp. 209-236). Springer.

Rosenberger, S., Seisl, B., Stadlmair, J., & Dalpra, E. (2022). What Are Petitions Good for? Institutional Design and Democratic Functions. *Parliamentary Affairs*, 75(1), pp. 217-237.

Saalfeld, T., & Dobmeier, R. (2012). The Bundestag and German citizens: More communication, growing distance. *The Journal of Legislative Studies*, 18(3-4), pp. 314-333.

Schmidt, J.H. & Johnsen, K. (2014). On the Use of the E-Petition Platform of the German Bundestag. HIIG Discussion Paper Series No. 2014-03.

Scholtes, H. H. M. (2012). Transparantie, icoon van een dolende overheid. Textera Sociaal Cultureel Planbureau (2022) Uitdaging komende politieke jaar: houd kritische burgers aangehaakt. Nieuwsbericht. Beschikbaar via: <https://www.scp.nl/actueel/nieuws/2022/09/01/uitdaging-komende-politieke-jaar-houd-kritische-burgers-aangehaakt>

Smith, G. (2009). *Democratic Innovations*. Cambridge University Press.

Sociaal en Cultureel Planbureau (2022) Burgerperspectieven 2022 (1). Beschikbaar via: <https://www.scp.nl/publicaties/publicaties/2022/09/01/burgerperspectieven-bericht-1-2022>.

Staatscommissie parlementair stelsel (2018) Lage drempels, hoge dijken. Democratie en rechtstaat in balans. Eindrapport van de staatscommissie parlementair stelsel.

Steenbruggen, J. (2004). Transparantie van overheidsinformatie. *GeoNieuws*, 4, pp. 19-25.

STOA (2018) Prospects for e-democracy in Europe. EPRS (European Parliamentary Research Service).

Ten Napel, HM & Van Nijendaal, M.W. (2013). Burgerinitiatief nuttige aanvulling in democratie. *Reformatisch Dagblad*, pp. 6-7.

Tiemeijer, W. (2010). 't Is maar wat je democratie noemt... In H. Dijkstelbloem, P. Den Hoed, J.W. Holtslag & S. Schouten (red.), *Het gezicht van de publieke zaak: Openbaar bestuur onder ogen* (pp. 205-240).

Tonkens, E. H., Kroese, G. J., Bakker, J., LSA, H. C., Bos, S., & SEV, R. E. (2009). *Bewonersparticipatie via vouchers: democratisch en activerend?*. Den Haag: Ministerie van VROM.

Van der Schyff, G. & Van der Meulen, B.M.J. (2014). Commentaar op artikel 5 van de grondwet. In: E.M.H. Hirsch Ballin en G. Leenknecht (red.), *Artikelsgewijs commentaar op de Grondwet*. Webeditie 2014.

Van Hulst, M., Cuijpers, C., Hendriks, F., Metze, T., Leenes, R. & Hoekzema, D. (2016). *Digitale empowerment van de demos*. Ministerie van Binnenlandse Zaken.

Van Keulen, I. & Korthagen, I. (2020). Introduction to the Case Study Research. In L. Hennen, I. van Keulen, I. Korthagen, G. Aichholzer, R. Lindner & R. Ø Nielsen, *European e-Democracy in Practice* (pp. 143-150). Springer.

Werkgroep-Van der Staaij (2021). *Versterking functies Tweede Kamer: meer dan de som der delen*. Rapport.



**© Rathenau Instituut 2022**

Verveelvoudigen en/of openbaarmaking van (delen van) dit werk voor creatieve, persoonlijke of educatieve doeleinden is toegestaan, mits kopieën niet gemaakt of gebruikt worden voor commerciële doeleinden en onder voorwaarde dat de kopieën de volledige bovenstaande referentie bevatten. In alle andere gevallen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie of op welke wijze dan ook, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming.

**Open Access**

Het Rathenau Instituut heeft een beleid voor open access. Rapporten, achtergrondstudies, wetenschappelijke artikelen, software worden vrij beschikbaar gepubliceerd. Onderzoeksgegevens komen beschikbaar met inachtneming van wettelijke bepalingen en ethische normen voor onderzoek over rechten van derden, privacy, en auteursrecht.

**Contactgegevens**

Anna van Saksenlaan 51  
Postbus 95366  
2509 CJ Den Haag  
070-342 15 42  
[info@rathenau.nl](mailto:info@rathenau.nl)  
[www.rathenau.nl](http://www.rathenau.nl)

**Bestuur van het Rathenau Instituut**

Drs. Maria Henneman  
Prof. dr. Noelle Aarts  
Drs. Felix Cohen  
Dr. Laurence Guérin  
Dr. Janneke Hoekstra MSc  
Prof. mr. dr. Erwin Muller  
Drs. Rajash Rawal  
Prof. dr. ir. Eefje Cuppen – secretaris

Het Rathenau Instituut stimuleert de publieke en politieke meningsvorming over de maatschappelijke aspecten van wetenschap en technologie. We doen onderzoek en organiseren het debat over wetenschap, innovatie en nieuwe technologieën.

# Rathenau Instituut