



PARLEMENT & WETENSCHAP

De commissie voor de Verzoekschriften en Burgerinitiatieven in historisch perspectief

20 mei 2025 | prof. dr. Ronald Kroeze (Centrum voor Parlementaire Geschiedenis, Radboud Universiteit), dr. Joris Oddens (Huygens Instituut KNAW)

Samenvatting

1. Volgens de Grondwet (art. 5) heeft 'ieder [...] het recht verzoeken schriftelijk bij het bevoegd gezag in te dienen'. Het petitierecht staat sinds 1798 in de Nederlandse Grondwet, maar bestaat als gewoonterecht al veel langer: het is wel omschreven als het 'moederrecht van de politieke rechten en vrijheden'.¹
2. Een verzoekschrift kan worden gedefinieerd als een schriftelijk verzoek aan een gevestigde autoriteit. De Tweede Kamer erkent tegenwoordig drie petitionaire instrumenten: verzoekschriften, petities en burgerinitiatieven. Al deze instrumenten, alsmede brieven en e-mails van burgers aan de Kamer, vallen onder het recht van petitie.
3. Het petitierecht is ook een parlementair recht. Het recht om verzoekschriften in behandeling te nemen moest in 1815 door de Tweede Kamer worden bevochten. Om dit recht te onderstrepen is in 1816 de Commissie voor de Verzoekschriften opgericht, sinds 2006 de Commissie voor de Verzoekschriften en Burgerinitiatieven (hierna: CVB).² De CVB van de Tweede Kamer is daarmee de facto de oudste vaste Kamercommissie. De werkwijze van de CVB en de voorwaarden waaraan de door de Tweede Kamer erkende instrumenten moeten voldoen, zijn in de loop der tijd nader omschreven in aparte reglementen.
4. Historisch gezien stelt het petitierecht de Tweede Kamer in staat te beoordelen hoe wetgeving uitwerkt voor individuele burgers. Ook krijgt zij daardoor inzicht in problemen die in de samenleving (collectief) worden ervaren. Structurele klachten kunnen aanleiding geven tot wetswijzigingen. Het petitierecht helpt de Tweede Kamer zo bij het vervullen van haar controlerende, haar representatieve en haar medewetgevende taak.³
5. Het petitierecht is in de Grondwet even inclusief als bondig geformuleerd. De geschiedenis laat zien hoe dit recht concreet *is* gebruikt en dus *kan* worden gebruikt. Kennis van het verleden is daarom ook essentieel voor het maken van keuzes over de inrichting van het parlementaire petitiestelsel (met zijn verschillende instrumenten) en de rol van de CVB in het heden.⁴

¹ P.P.T. Bovend'Eert en H.R.B.M. Kummeling, *Het Nederlandse parlement* (Deventer 2017, 12^e druk) 407.

² Sinds de invoering van het Burgerinitiatief in 2006 heet deze commissie officieel Commissie voor de Verzoekschriften en Burgerinitiatieven (CVB). Tot dat moment werd gesproken van de Commissie voor de verzoekschriften (CVS). In deze factsheet wordt de afkorting CVB gebruikt.

³ Zie over de taken van de Tweede Kamer in historisch perspectief: P. Bovend'eert, 'De centrale positie van de Tweede Kamer. De parlementaire kerntaken sinds 1814', in: R. Aerts e.a. (red.), *In dit Huis. Twee eeuwen Tweede Kamer* (Amsterdam 2015) 91-117.

⁴ Vergelijk R. Kroeze en S. Keulen, 'Leren van het verleden', *Openbaar bestuur* 3 (2012) 19-23; R. Kroeze en S. Keulen, 'Van VoMil, via VROM naar IenM: hoe beleidsmakers en managers geschiedenis kunnen gebruiken', <https://www.historici.nl/gb/van-vomil-via-vrom-naar-ienm-hoe-beleidsmakers-en-managers-geschiedenis-kunnen-gebruiken/>.

1. Inleiding

Deze notitie vindt haar oorsprong in een verzoek om een historisch perspectief op de ontwikkeling van de CVB en haar instrumenten. Dit verzoek komt voort uit de wens van de commissie om meer inzicht te krijgen in haar eigen geschiedenis; een wens die ontstond na de presentatie van een rapport over de *pilot Burgersignalen* (3 december 2024).

Wij besteden in deze notitie aandacht aan het petitierecht en de daarmee samenhangende historische positie van de CVB. We schetsen op hoofdlijnen een beeld van de historische ontwikkelingen. Voor een diepere analyse is dit niet de plaats en er zou ook meer onderzoek voor nodig zijn, dat wij overigens zinvol en urgent achten.

2. Begrippenkader

Een verzoekschrift kan historisch worden gedefinieerd als ‘een schriftelijk verzoek aan een gevestigde autoriteit’.⁵ Verzoekschriften worden met deze definitie onderscheiden van mondelinge verzoeken en van verzoeken aan individuele politici. Voor het woord ‘verzoekschrift’ bestaan verschillende synoniemen die deels nog courant zijn: smeekschrift, adres, rekest en petitie zijn daarvan de bekendste.⁶ Het woord ‘petitie’ is in de negentiende eeuw gangbaar geworden voor een verzoekschrift met meerdere indieners.

Vanaf de eerste Nederlandse Grondwet uit 1798 is het recht van petitie in Nederland constitutioneel vastgelegd. In 1798 werd gesproken van het ‘recht van voordracht, petitie of verzoek’. De huidige Grondwet (art. 5) spreekt van het recht ‘verzoeken schriftelijk bij het bevoegd gezag in te dienen’.

De Tweede Kamer maakt nu een onderscheid tussen drie instrumenten: met collectieve ‘burgerinitiatieven’ en ‘petities’ kunnen burgers onderwerpen onder de aandacht brengen van de Tweede Kamer en haar commissies; ‘verzoekschriften’ zijn individuele bezwaarschriften over het handelen van de Rijksoverheid.⁷ Het gebruik om verzoekschriften als zodanig op te vatten is ontstaan in de tweede helft van de twintigste eeuw. Petities werden bijgevolg die verzoekschriften die niet voldeden aan de definitie van individuele klacht. Burgerinitiatieven bestaan sinds 2006. De uitleg die de Tweede Kamer geeft aan de begrippen ‘verzoekschrift’ en ‘petitie’ wijken af van het algemene begrip dat burgers hebben van deze woorden en ze hebben geen grondwettelijke basis: het petitierecht maakt geen onderscheid tussen verschillende instrumenten. Hoewel de taakstelling van de CVB haar oorsprong vindt in artikel 5 van de Grondwet, wordt in haar reglement niet naar het petitierecht verwezen.⁸

De Kamervoorzitter en de vaste commissies van de Tweede Kamer ontvangen ook brieven en e-mails.⁹ Hoewel niet erkend als officieel instrument, vallen ook deze onder het recht van petitie. In de *pilot Burgersignalen* worden brieven en e-mails aan de Kamercommissies, samen met verzoekschriften, geschaard onder de noemer ‘burgerbrieven’. Hierbij zij aangemerkt dat het begrip

⁵ Zie over historische definities: R. Huzzey e.a. (red.), *Petitions and Petitioning in Europe and North America: From the Late Medieval Period to the present* (Oxford 2024) 8-16.

⁶ J. Oddens, ‘Petitions and Petitioning through the Ages: Etymology and Historical Semantics’, in: Huzzey e.a. (red.), *Petitions and Petitioning*, 66-67.

⁷ Zie <https://www.tweedekamer.nl/zo-werkt-de-kamer/ho-krijg-ik-invloed>

⁸ *Kamerstukken II*, 2020–2021, 35713, nr. 2. <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-35713-2.html>

⁹ Tweede Kamer der Staten-Generaal, Commissie voor de Verzoekschriften en Burgerinitiatieven, *Eindverslag pilot Burgersignalen*, 24 september 2024: <https://www.tweedekamer.nl/sites/default/files/2024-12/20241203%20Eindverslag%20pilot%20Burgersignalen.pdf>

‘burgerbrief’ in de wetenschappelijke literatuur juist gangbaar is voor brieven aan individuele politici, die niet vallen onder het petitierecht en expliciet van de pilot zijn uitgesloten.¹⁰

3. Historische ontwikkeling

Ontwikkelingen tot 1960

Verzoekschriften bestaan zo lang als het schrift. In het niet-democratische bestel van de Republiek der Zeven Verenigde Nederlanden (1588-1795) vormden ze de belangrijkste vorm van interactie tussen burger en overheid. Toen vanaf de late achttiende eeuw de representatieve democratie in Nederland opkwam, werden verzoekschriften gezien als het belangrijkste politieke recht, naast het recht om eigen vertegenwoordigers te kiezen. Ook het autocratische Koninkrijk der Nederlanden dat in 1813-1815 werd gevestigd onder Willem I kende een levendige petitiepraktijk. Tot de invoering van het algemeen kiesrecht in 1917-19 was het kiesrecht beperkt. Voor de meeste Nederlanders bleef het petitierecht tot in de twintigste eeuw het belangrijkste politieke instrument.¹¹

De Tweede Kamer bestaat sinds 1815. De CVB werd opgericht in 1816. Deze oprichting was een reactie op een poging van de conservatieve Kamervoorzitter Van Lynden van Hoevelaken om het grondwettelijke petitierecht zo te interpreteren dat de Tweede Kamer niet het recht had om verzoekschriften direct in behandeling te nemen, omdat hij van mening was dat dit recht de koning en zijn ministers toekwam. De Tweede Kamer oordeelde echter dat zij wel degelijk de grondwettelijke bevoegdheid had om verzoekschriften in ontvangst te nemen. Zij onderstreepte dit met de oprichting van een parlementaire commissie die de verzoekschriften moest bestuderen en er in de Tweede Kamer advies over moest uitbrengen, opdat de Kamerleden gebruik konden maken van de in de verzoekschriften tot uitdrukking gebrachte signalen. In 1842 werd de commissie voor de Verzoekschriften expliciet opgenomen in het reglement van orde van de Tweede Kamer.¹²

Gedurende het grootste deel van het bestaan van de Tweede Kamer werd er geen onderscheid gemaakt tussen verschillende types verzoekschriften. De CVB behandelde individuele klachten en collectieve verzoeken van burgers op gelijke wijze en bracht over alle verzoekschriften advies uit aan de Tweede Kamer. Voor de burger bestond er dus één instrument en was er bij de Tweede Kamer één centraal loket voor alle types verzoekschriften.

In de Republiek had het recht van petitie bestaan als gewoonterecht. Na 1798 was het grondwettelijk vastgelegd, maar ook ingeperkt. Tussen 1798 en 1887 was in de Grondwet een verbod opgenomen om te petitioneren als organisatie (corporatief petitioneren). Collectief petitioneren was wel mogelijk, maar wanneer meerdere leden van een organisatie samen wilden petitioneren, moesten zij het verzoekschrift ieder afzonderlijk ondertekenen. Dit verbod ging uit van de gedachte dat organisaties zouden kunnen claimen dat zij de belangen van burgers representeren zonder dat die burgers daar zelf in gekend waren. Het grondwettelijk verbod op corporatief petitioneren stimuleerde het ontstaan van de massapolitiek: politieke bewegingen gingen vele duizenden handtekeningen verzamelen voor massapetities, die wel ‘volkspetitionnementen’ werden genoemd.¹³

¹⁰ Michaela Fenske, *Demokratie erschreiben. Bürgerbriefe und Petitionen als Medien politischer Kultur*

1950-1974 (Frankfurt am Main 2013); H. Kaal en V. van de Griend, ‘Postwar Popular Politics: Integrating the Voice of the People in Postwar Political History’, in: H. Kaal en D. Slootjes (red.), *New Perspectives on Power and Political Representation from Ancient History to the Present Day: Repertoires of Representation* (Leiden 2019) 124-143.

¹¹ J. Oddens, *Op veler verzoek. Inclusieve politiek in Nederland (1780-1860)* (Amsterdam 2023).

¹² J. Talsma, *Vijf historische en rechtshistorische studies over het recht van petitie, verzoekschriften aan de Tweede Kamer en het ombudsmanvraagstuk; Nederland, 1795-1983* (Arnhem 1989) hfst 4.

¹³ J. Oddens, ‘The Greatest Right of Them All: The Debate on the Right to Petition in the Netherlands from the Dutch Republic to the Kingdom (c. 1750-1830)’, *European History Quarterly* 47.4 (2017) 634-656; M. Janse, ‘Omstreden petitie. Het petitionnement en het probleem van politieke legitimitet, 1828-1878’, *Het Volk spreekt. Jaarboek Parlementaire Geschiedenis* (2017) 31-41.

De jaren tussen 1880 en 1960 worden gezien als de hoogtijdagen van de partijdemocratie. In dit tijdvak werd het kiesrecht uitgebreid en ontstonden moderne politieke (volks)partijen. Historici hebben veel oog gehad voor de behartiging van burgerbelangen langs de lijnen en structuren van politieke partijen en verzuilde maatschappelijke organisaties. Het archief van de Tweede Kamer toont dat verzoekschriften in deze periode ook een cruciaal instrument bleven om wensen en verzoeken onder de aandacht van het parlement te brengen. Sectorale belangengroepen en andere lobbyorganisaties maakten volop gebruik van het petitierecht.¹⁴ Bekend zijn vooral een aantal massapetities over grote maatschappelijke kwesties, zoals de schoolstrijd en de kiesrechtstrijd, maar iedere politieke discussie van belang ging gepaard met de indiening en behandeling van verzoekschriften. Publieke petitieaanbiedingen konden rekenen op veel (media-)aandacht. Daarnaast bleven burgers ook hun individuele klachten en noodkreten indienen.

In de vroege twintigste eeuw ontstonden bij burgers nieuwe verwachtingen over wat de overheid voor hen kon betekenen. Kamerleden bleven in deze periode langer lid van de CVB, een teken dat zij de commissie van belang vonden. In Kamerdebatten verwezen zij regelmatig naar wat ze in verzoekschriften hadden gelezen.¹⁵ Politici en juristen raakten doordrongen van de noodzaak van rechtsbescherming tegen onrechtmatig overheidsoptreden. In het parlement was veel aandacht voor misstanden bij het verregaande overheidsingrijpen tijdens de Eerste Wereldoorlog, resulterend in een grootschalig onderzoek door de crisis-enquêtecommissie (1918-1922).¹⁶ Tegen deze achtergrond kregen burgersignalen in de vorm van verzoekschriften nieuwe relevantie.

Ontwikkelingen 1960 tot heden

Vanaf de tweede helft van de twintigste eeuw breidden de taken en verantwoordelijkheden van de Rijksoverheid zich steeds sneller uit. De Tweede Kamer ging op zoek naar mogelijkheden om in deze nieuwe realiteit haar kerntaken te kunnen blijven vervullen. In de jaren 1960 en 1970 was er veel politieke en maatschappelijke discussie over de mogelijke uitbreiding van de onderzoeks-, controle- en enquêterechten van de Tweede Kamer.¹⁷ Daarnaast bereikte het in deze jaren oploeiende debat over een tekortschietende democratie steeds nadrukkelijker de Kamer. Het idee leefde dat onder de bevolking sprake was van onbehagen. Een betere benutting van het petitierecht behoorde tot de oplossingen die werden aangedragen.¹⁸

In deze context kwam ook de ombudsman in beeld. In de jaren 1960 en 1970 werden verschillende scenario's verkend, waaronder de uitrusting van een parlementaire commissie met ombudsmanbevoegdheden. Uiteindelijk werd naar Scandinavisch voorbeeld gekozen voor een onafhankelijke ombudsman, die in 1982 van start ging.¹⁹

¹⁴ M. Janse e.a., 'Strategies of Collectiveness: Representative Claims in Dutch Petitionary Practices, c. 1600–1940', in: Huzzey e.a. (red.), *Petitions and Petitioning*, 153-155.

¹⁵ Felix Bosch, *Oeze Harm. De nabijheidspolitiek van Harm Smeenge, 1886-1935* (Leiden 2020), onuitgegeven masterscriptie, 47-48.

¹⁶ R. Kroeze, *Een kwestie van politieke moraliteit. Politieke corruptieschandalen en goed bestuur in Nederland, 1848-1940* (Hilversum 2013) 159, 160 en 164 e.v..

¹⁷ C. Hoetink, *Macht der gewoonte. Regels en rituelen in de Tweede Kamer na 1945* (Nijmegen 2018) 366-368. Zie ook 598 (noot 56): In 1967 stelde de CVB voor enquêterechten te verkrijgen, die suggestie werd in 1974 opgepakt; R. Kroeze, *De herontdekking van de parlementaire enquête. Het RSV-schandaal (1983/84) en de transformatie van de democratie* (Amsterdam 2025), 13-18.

¹⁸ V. van de Griend, 'De Tweede Kamerleden en de regering moeten ons als volwassenen beschouwen'. Verzoekschriften aan de Tweede Kamer tijdens de jaren 1960', *TvG* 135:4 (2022) 363-382.

¹⁹ Talsma, *Vijf historische en rechtshistorische studies*, hfst. 5; H. Lavell en J. Peters, 'De Ombudsman als nieuw Hoog College van Staat', in: C. van Baalen en A. Bos, (red.), *Grote idealen, smalle marges. Een parlementaire geschiedenis van de lange jaren zeventig (1971-1982)* (Amsterdam 2022) 106; Het was de Commissie-Koersen die in 1960 adviseerde te overwegen een ombudsman in te stellen en daartoe voorstelde een studie naar de ombudsman te verrichten, zie Kamerstukken II, 1960-1961, 'Verslag van de Commissie Onderzoek Militair Aankoopbeleid' (Commissie-Koersen), nr. 5450, nr. 3, 35: https://repository.overheid.nl/frbr/sgd/19591960/0000264861/1/pdf/SGD_19591960_0000346.pdf

Het ombudsmanvraagstuk noopte ook tot reflectie op de taak, werkwijze en bevoegdheden van de CVB. In 1967 werden voorstellen gedaan ter verbetering van de werkwijze. In 1971 werd de ambtelijke ondersteuning uitgebreid en kregen de commissies voor de verzoekschriften van de beide Kamers een gezamenlijke griffie en een reglement waarin tot dan toe grotendeels ongeschreven regels werden vastgelegd.²⁰ Dit betrof onder meer het gebruik dat verzoekschriften die 'betrekking hebben op bij de Staten-Generaal aanhangige wetsontwerpen dan wel op onderwerpen, welke het algemeen beleid van de Regering betreffen' niet in handen werden gesteld van de CVB maar van de commissies die zich met deze onderwerpen bezighielden.²¹ Hier tekenen zich de contouren af van het tegenwoordige onderscheid tussen verzoekschriften (te behandelen door de CVB) en petities (te behandelen door de vaste Commissies). Vanaf 1975 bracht de CVB ieder jaar een jaarverslag uit.²² Deze gewoonte werd in 1984 geformaliseerd in het reglement van de commissie.²³

Het petitieright raakte door publicitaire aandacht breder bekend: in het CVB-jaarverslag over het parlementaire vergaderjaar 1984-1985 werd een flinke stijging van het aantal verzoekschriften gemeld, ze gingen vooral over belastingzaken.²⁴ 1985 was tevens het jaar van het massaal gesteunde volkspetitionnement tegen de plaatsing van kruisraketten, dat op 26 oktober werd aangeboden aan minister-president Lubbers tijdens een roemruchte bijeenkomst in de Haagse Houttrusthallen. Op 30 oktober werden de ondertekende verzoekschriften ook overhandigd aan Kamervoorzitter Dolman. Het aantal ondertekenaars was toen gestegen naar 3.864.171.²⁵

Bij de behandeling van een voorstel tot herziening van het Reglement van Orde van de Tweede Kamer in 1993 werd over het doorverwijzen van zogenoemde 'collectieve politieke petities' naar vaste commissies - waar ze veelal voor kennisgeving werden aangenomen - gesteld dat dat 'onvoldoende recht doet aan het in artikel 5 Grondwet neergelegde recht van petitie'.²⁶ Het voorstel om politieke petities voortaan net als 'klachtpetities' (verzoekschriften) te laten behandelen door de CVB werd door de commissie voor de Werkwijze afgewezen. Deze commissie meende dat de indieners van petities vanwege de 'publicitaire waarde' gebaat waren bij publieke aanbidding aan Kamerleden die het meest bij het onderwerp betrokken waren. Ook werd geoordeeld dat verzoekschriften en petities dusdanig van elkaar verschilden dat het weinig zinvol was ze beide door de CVB te laten behandelen.²⁷

In de aanloop naar de grondwetsherziening van 1983 kwam het idee op om in artikel 5 van de Grondwet het petitieright nader te reguleren met het doel 'de effectiviteit van de petitie als informele verbindingsschakel tussen burger en overheid zo goed mogelijk te verzekeren'. Dit leidde in 1997 tot een voorstel om in het Grondwetsartikel een tweede lid op te nemen dat de wetgever zou opdragen procedurele regels op te stellen voor de behandeling van verzoekschriften, waarbij vooral gedacht werd aan politieke petities. Na een negatief advies van de Raad van State werd dit voorstel niet uitgevoerd.²⁸

²⁰ Talsma, *Vijf historische en rechtshistorische studies*, 240.

²¹ Zie voor het (concept-)reglement en de opmerking dat de dit reglement een gang van zaken een praktijk vastlegde die 'reeds vele jaren' gangbaar was: EK, 1969-1970, nr. 89, 1-6: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/0000227779>

²² Kamerstukken II, 1975-1976, 'Jaarverslag van de Commissie van de Verzoekschriften', 23 oktober 1975, pp. 1-12. Het jaarverslag vermeldt ook dat in 1974 een rapporteur was benoemd die adressanten thuis opzocht.

²³ G. Visscher, 'Volksvertegenwoordiging in cijfers. Verzoekschriften in opmars', *Namens*, 2:6 (1987) 313-315.

²⁴ Kamerstukken II, 1984-1985, 'Jaarverslag van de Commissie van de Verzoekschriften', 22 oktober 1985.

²⁵ 'Lubbers uitgescholden en weggefloten bij volkspetitionnement', *NRC Handelsblad*, 28 oktober 1985; *Leeuwarder Courant*, 1 november 1985; Bert Klandermans en Sienie Strikwerda, *Tekenen voor vrede: het volkspetitionnement tegen de kruisraketten* (Assen 1988). In het debat van 12 november werd er veelvuldig naar deze petitie verwezen, zie Kamerdebatten II, 12 november 1985, via https://repository.overheid.nl/frbr/sgd/19851986/0000114241/1/pdf/SGD_19851986_0000694.pdf

²⁶ Dit inzicht werd mede ontleend aan C. Riezebos, *Recht van petitie. Een rechtsvergelijkend onderzoek naar een juridische mogelijkheid van toegang tot het politieke systeem in Nederland en in de Bondsrepubliek Duitsland* (Zwolle 1992).

²⁷ Kamerstukken II, 1992-1993, 22590, nr. 5, 24: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/0000013833>

²⁸ Kamerstukken II, 1996-1997, 25455, nr. 3, 1-5: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-25455-3.html>

In de vroege jaren 2000 werd opnieuw gesproken over aanpassing van artikel 5, nu in reactie op de opkomst van het internet. Voorgesteld werd om het woord 'schriftelijk' te schrappen vanuit de gedachte dat ook 'elektronische en mondelinge verzoekschriften' zouden gaan vallen onder de grondwettelijke bescherming. Uiteindelijk werd ook van dit voorstel afgezien omdat mondelinge indiening in strijd zou zijn met de 'schriftelijkheidseis', terwijl elektronische indiening werd geacht reeds onder die eis te vallen.²⁹

In de nasleep van de 'Fortuyn-revolte' van 2002, en na een Kamermotie uit 2003, werd in 2006 het burgerinitiatief ingevoerd als derde instrument, naast verzoekschriften en petitie's. Ook daarna bleef desondanks het besef dat de burgerbetrokkenheid en toegankelijkheid van de overheid verbetering behoeften terugkeren op de agenda. Dit besef komt ook tot uiting in diverse rapporten, die in deze periode echter zelden reflecteren op de met het petitie-recht verbonden instrumenten en de positie van de CVB.³⁰

Recent is hiervoor evenwel meer aandacht gekomen. In het rapport *Voor het voetlicht. Kansen voor het vergroten van de stem van burgers met petitie's en burgerinitiatieven* (2022) heeft het Rathenau Instituut aanbevelingen geformuleerd om de bestaande instrumenten van de Tweede Kamer beter te benutten.³¹ In 2023 riep de werkgroep Versterking functies Tweede Kamer de Kamer op hiervan werk te maken.³² Om aan deze oproep tegemoet te komen werd een *pilot Burgersignalen* in het leven geroepen, met als doel Kamerleden in staat te stellen beter gebruik te maken van signalen uit burgerbrieven. Onder 'burgerbrieven' werd in deze pilot het geheel aan brieven, e-mails en verzoekschriften verstaan waarmee burgers zich wendden tot de Kamer(commissies).³³

4. Concluderende observaties

- a) Tot in de twintigste eeuw kende de Tweede Kamer het verzoekschrift als enige instrument. Individuele en collectieve verzoekschriften werden op dezelfde wijze ingediend en behandeld door de CVB.
- b) In de loop van de twintigste eeuw is het onderscheid ontstaan tussen verzoekschriften, gedefinieerd als bezwaarschriften van individuele burgers ('klachtpetities'), en petitie's, gedefinieerd als collectieve politieke petitie's.
- c) Samen met dit onderscheid ontstond het gebruik om petitie's in handen te stellen van (vaste) commissies. De CVB behandelde voortaan alleen nog verzoekschriften in de zin van klachten. Dit betekende een inperking van haar oorspronkelijke bevoegdheid.
- d) Herhaalde voorstellen om de behandeling van petitie's aan de Tweede Kamer nader te reguleren – bijvoorbeeld door ze weer te laten behandelen door de CVB – hebben tot nu toe geen gehoor gevonden.
- e) Burgers communiceren ook op andere manieren met de Tweede Kamer: zij sturen brieven en – sinds de late twintigste eeuw – e-mails aan de voorzitter en aan commissies. Deze

²⁹ Kamerstukken II, 2000–2001, 27460, nr. 1, 39: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-27460-1.html>; Kamerstukken II, 2004–2005, 27460, nr. 3, 1–2: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-27460-3.html>

³⁰ Zie onder meer *Lage drempels, hoge dijken. Democratie en rechtsstaat in balans* (Staatscommissie parlementair stelsel, 2018); *De loketfunctie van de overheid: menselijk en toegankelijk* (programma

Werk aan Uitvoering, 2022); *Participatie en overheid: dat vraagt om responsiviteit!* (Kennisknooppunt Participatie, 2022); *Gezien, gehoord en geholpen willen worden. Ervaringsverhalen uit het sociaal domein over gemiste ondersteuning* (Sociaal-Cultureel Planbureau, 2023); Vergelijk ook J. Oddsens, *Het Bataafse loket. De eerste Nederlandse democratie en het ideaal van de toegankelijke overheid* (Amsterdam 2024) 41n2.

³¹ Rathenau Instituut, *Voor het voetlicht. Kansen voor het vergroten van de stem van burgers met petitie's en burgerinitiatieven*, 2022: http://rathenau.nl/sites/default/files/2022-11/Rapport_Voor_het_voetlicht_Rathenau_Instituut.pdf

³² Tweede Kamer der Staten-Generaal, *Eindmonitor. Rapport Werkgroep versterking functies Tweede Kamer*, 16 juni 2023: <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2023D24063&did=2023D24063>

³³ CVB, *Eindverslag pilot Burgersignalen*, 3.

communicatievormen vallen – voor zover zij verzoeken bevatten – onder het petitierecht. Tot voor kort was de CVB echter niet betrokken bij de behandeling ervan.

- f) In 2006 werden de bevoegdheden van de CVB uitgebreid, toen zij verantwoordelijk werd voor het in dat jaar ingevoerde burgerinitiatief.
- g) De *pilot Burgersignalen* ging over het beter en structureler opvangen van signalen uit verzoekschriften en uit brieven, e-mails aan Kamercommissies. Daarmee wordt voor het eerst recht gedaan aan het feit dat ook brieven en e-mails vallen onder artikel 5 van de Grondwet.
- h) Brieven en e-mails aan Kamerleden en -fracties vallen niet onder het recht van petitie, want dit zijn geen verzoeken aan het ‘bevoegd gezag’. Deze worden in de *pilot Burgersignalen* dus terecht uitgesloten.³⁴
- i) Het instrument petitie wordt in de *pilot Burgersignalen* eveneens uitgesloten. De overwegingen om de opdracht zo te formuleren blijven in het eindverslag van de pilot onvermeld. In 1993 wees de commissie voor de Werkwijze het voorstel om petities voortaan in handen te stellen van de CVB af met het argument dat verzoekschriften en petities van een andere orde zijn en dat de commissie ambtelijk niet is toegerust voor de behandeling van petities.
- j) De historische petitiepraktijk wijst daarentegen uit dat de types signalen die voortkomen uit individuele en collectieve verzoekschriften niet categorisch van elkaar verschillen. Het onderscheid dat de Tweede Kamer maakt tussen verzoekschriften en petities is bovendien recent (twintigste-eeuws), net als het gebruik om collectieve verzoekschriften (petities) niet in handen te stellen van de CVB.
- k) De heroverweging van de werkzaamheden van de CVB biedt een kans om alle instrumenten die hun basis vinden in het grondwettelijk petitierecht (petities, verzoekschriften en burgerinitiatieven, alsmede brieven en e-mails) onder de verantwoordelijkheid van één commissie te brengen. Dit zou de Tweede Kamer niet alleen in staat stellen burgersignalen systematischer op te vangen – die signalen worden immers ook tot uitdrukking gebracht in petities – maar het zou voor burgers ook meer duidelijkheid scheppen.
- l) In de *pilot Burgersignalen* wordt een onderscheid gemaakt tussen signalen van particulieren en signalen van organisaties. Zoals in het eindverslag wordt gesignaleerd, is het niet altijd makkelijk dit onderscheid te maken.³⁵ De wens om het petitierecht te reserveren voor burgers heeft diepe historische wortels en was tot 1887 grondwettelijk verankerd. De CVB is het geëigende orgaan om na te denken over hoe de verschillende instrumenten optimaal kunnen worden benut door zowel (groepen) burgers als (belangen)organisaties. Ook hiertoe zou zij beter in staat zijn wanneer alle instrumenten onder haar verantwoordelijkheid vielen.

³⁴ In de huidige situatie wordt op de website het sturen van een ‘voorstel, opmerking of standpunt per brief of via e-mail’ aan ‘een Kamerlid, een fractie, een commissie van Kamerleden of de Voorzitter’ gepresenteerd als alternatief voor het indienen van een petitie. Hiervoor wordt doorverwezen naar de pagina ‘Contact opnemen met een Tweede Kamerlid’, waar ook informatie staat over contact met Kamercommissies. Vormen van interactie die wel en niet vallen onder het petitierecht worden hiermee voor de burger niet duidelijk van elkaar onderscheiden: <https://www.tweedekamer.nl/zo-werkt-de-kamer/hoe-krijg-ik-invloed/een-petitie-indienen>. Geraadpleegd op 9 april 2025.

³⁵ CVB, *Eindverslag pilot Burgersignalen*, 10.

Deze factsheet is tot stand gekomen in het kader van de samenwerking van de Tweede Kamer met De Jonge Akademie, de Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen (KNAW), de Nederlandse Federatie van Universitair Medische Centra (NFU), de Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek (NWO), TNO en de Vereniging Universiteiten van Nederland (UNL).



Disclaimer

De Jonge Akademie, KNAW, NFU, TNO en UNL bemiddelen tussen parlementaire kennisvraag en wetenschappelijk kennisaanbod. De informatie in het kader van Parlement en Wetenschap is afkomstig van vooraanstaande wetenschappers, maar niet onderworpen aan peer review en niet door de wetenschapsorganisaties geverifieerd.