

Vergaderjaar 2022–2023

36 210

Wijziging van de Gemeentewet, de Provinciewet, de Waterschapswet en de Wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba in verband met de participatieverordening en het uitdaagrecht van inwoners en maatschappelijke partijen (Wet versterking participatie op decentraal niveau)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

Algemeen

1. Inleiding

Een vitale – lokale – democratie kan niet zonder goede verbindingen tussen inwoners en het bestuur. De representatieve democratie blijft het vertrekpunt, terwijl de kwaliteit van het bestuur en het draagvlak voor overheidsbeleid en uitvoering verder kan worden verhoogd met de aanvullende inbreng van inwoners, bedrijven, maatschappelijke organisaties en groepen. Inwoners vragen steeds vaker om mogelijkheden invloed uit te oefenen op de voorbereiding, uitvoering of evaluatie van beleid en dit brengt nieuwe perspectieven, creatieve en praktische oplossingen voort.¹ Decentrale overheden geven hier gehoor aan en zo is in de afgelopen jaren een rijke en veelvormige praktijk van burgerparticipatie ontstaan. De grote maatschappelijke opgaven waar we voor staan, maken het alleen maar belangrijker om inwoners vroegtijdig en zorgvuldig te betrekken bij de vraagstukken in hun gemeenschap.

Decentrale overheden zoeken hierbij naar goede spelregels en naar verbetering en vernieuwing van bestaande kanalen om te zorgen dat iedere stem telt. Dat is een opgave op zich. Participatie is niet vrijblijvend en vraagt om tijd, inspanning, vertrouwen, ruimte en duidelijke kaders vanuit de volksvertegenwoordiging en overheid. Daarbij bestaat een inherente spanning tussen representatie en participatie. Het kan voor volksvertegenwoordigers bijvoorbeeld moeilijk zijn om een advies van inwoners dat gebaseerd is op een zorgvuldig participatietraject naast zich neer te leggen, als zij oordelen dat het algemeen belang daar niet mee gediend is. Het helpt als volksvertegenwoordigers vroegtijdig bepalen hoe zij zich verhouden tot maatschappelijke initiatieven en de wens van inwoners om invloed en dit in spelregels vastleggen.

De regering beoogt daarom met dit wetsvoorstel gemeenteraden en de andere decentrale vertegenwoordigende organen te stimuleren om bij verordening heldere kaders voor inwoners en volksvertegenwoordigers te scheppen over participatie. De regering ziet hierin een bepalende rol voor

¹ ProDemos, *Monitor burgerparticipatie 2018. Een inventarisatie van gemeentelijk beleid en activiteiten op het gebied van burgerparticipatie*, Den Haag: mei 2018.

de volksvertegenwoordigende organen. Dit mede in het licht van het grondwettelijke uitgangspunt – het hoofdschap – dat zij de zeggenschap hebben over de hoofdlijnen van het beleid en de verdeling van het budget. Daarnaast legt het voorstel wettelijk vast dat binnen de door de volksvertegenwoordiging gestelde kaders op decentraal niveau ruimte gegeven kan worden aan het uitdaagrecht van inwoners en maatschappelijke partijen. Bij het uitdaagrecht kunnen inwoners of maatschappelijke partijen de gemeente verzoeken om de feitelijke uitvoering van een taak van de gemeente over te nemen, al dan niet met bijhorend budget, als zij denken deze taak beter te kunnen uitvoeren. Het uitdaagrecht is een bijzondere vorm van participatie aangezien dit niet door de overheid wordt geïnitieerd, maar inwoners en maatschappelijke partijen juist zelf een idee ontwikkelen en de overheid benaderen om dit te kunnen realiseren. Het uitdaagrecht vergroot dan ook de betrokkenheid en het eigenaarschap van inwoners en maatschappelijke partijen in de directe (leef)omgeving, biedt kansen voor de kwaliteit van beleid en kan leiden tot nieuwe vormen van samenwerking en cohesie. Op die manier draagt het uitdaagrecht bij aan een veerkrachtige samenleving.

Dit wetsvoorstel geeft de ontwikkelingen op burgerparticipatie op decentraal niveau een plaats in de wet. De huidige Gemeentewet regelt op dit moment een verplichting voor de raad om een inspraakverordening vast te stellen die op de betrokkenheid bij de voorbereiding van beleid ziet. De representatieve democratie kan beter functioneren met aanvullende inbreng van inwoners, bedrijven, maatschappelijke organisaties en groepen. Dat hoeft niet alleen te gelden in de voorbereiding van beleid. In de brief aan de Tweede Kamer van 14 december 2018 is daarom aangekondigd dat de inspraakverordening wordt gemoderniseerd en verbreed naar een participatieverordening. Daarin wordt, naast de betrokkenheid van inwoners bij de voorbereiding, ook de betrokkenheid van inwoners bij de uitvoering en evaluatie van beleid geregeld.² Met dit wetsvoorstel wordt hier invulling aan gegeven. Zoals aangegeven krijgt ook de mogelijkheid dat inwoners en maatschappelijke partijen initiatieven ontplooiën een plek in de Gemeentewet. Het wetsvoorstel geeft zo invulling aan de passage uit het coalitieakkoord om maatschappelijke initiatieven en het uitdaagrecht te stimuleren.³ Hiermee wordt ook uitvoering gegeven aan de motie-Segers c.s.⁴ en de motie-Özütok c.s.⁵ In de brief aan de Tweede Kamer van 17 oktober 2019 is aangekondigd op welke wijze het Right to Challenge (hierna: het uitdaagrecht) als een specifieke vorm van participatie in de wet wordt verankerd.⁶

Ook de provincies, waterschappen en openbare lichamen in Caribisch Nederland kennen een rijke praktijk met allerlei vormen van burgerparticipatie. Dit wetsvoorstel wijzigt daarom ook de Provinciewet, Waterschapswet en de Wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (hierna: WolBES).⁷ Ook bij deze decentrale overheden wordt het opstellen

² Kamerstukken II 2018/19, 35 000-VII, nr. 80.

³ VVD, D66, CDA en ChristenUnie, *Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst*, Coalitieakkoord 2021–2025.

⁴ Kamerstukken II 2018/19, 35 000, nr. 24.

⁵ Kamerstukken II 2017/18, 34 775-VII, nr. 16.

⁶ Kamerstukken II 2019/20, 35 300-VII, nr. 6.

⁷ Met het amendement-Bromet (Kamerstukken II 2020/21, 35 513, nr. 10) is in het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen en enige andere wetten in verband met het versterken van de democratische legitimatie van gemeenschappelijke regelingen reeds een bepaling opgenomen die gelijkloidend is aan het met dit wetsvoorstel voorgestelde artikel 150, eerste lid, Gemeentewet.

van de kaders voor participatie belegd bij de volksvertegenwoordiging.⁸ De regering wil met het wetsvoorstel dat alle decentrale overheden actief aan de slag (blijven) gaan met het beleid over de actieve betrokkenheid van inwoners en het uitdaagrecht. In deze memorie van toelichting wordt kortheidshalve veelal uitsluitend gesproken over gemeenten, zonder daarbij af te willen doen aan de bijdrage van provincies, waterschappen en de openbare lichamen in het Caribische deel van Nederland aan de versterking van burgerparticipatie.

Deze memorie van toelichting is als volgt opgebouwd. Eerst beschrijft § 2 de achtergrond van het wetsvoorstel en de ontwikkeling van participatie in het decentrale staatsbestel, waarin de representatieve democratie het uitgangspunt is. Daarna geeft § 3 weer wat het doel is van het wetsvoorstel, gevolgd door een beschrijving van de inhoud van het wetsvoorstel in § 4.

Vervolgens gaat § 5 over de implementatie van het wetsvoorstel en het flankerend beleid. Hierna behandelt § 6 de verhouding met het hoger recht. Vervolgens gaat § 7 in op de gevolgen van het wetsvoorstel, gevolgd door het overgangsrecht en de inwerkingtreding in § 8. Ten slotte bevat § 9 een weergave van en reactie op de ontvangen bestuurlijke adviezen en reacties op de internetconsultatie. Na het algemeen deel van de toelichting volgt de artikelsgewijze toelichting.

Vanwege de wijziging van de Waterschapswet wordt deze memorie van toelichting mede namens de Minister van Infrastructuur en Waterstaat uitgebracht.

2. Achtergrond: ontwikkeling participatie in het representatief democratisch bestel

2.1. Ontwikkeling participatieve democratie

De ontwikkeling van de participatieve democratie laat zien dat de lokale democratie niet statisch is en meebeweegt met de tijd. Sinds de jaren zestig van de vorige eeuw heeft zich een maatschappelijke democratisering van de samenleving voltrokken. Werknemers kregen medezeggenschap in de bedrijven en instellingen waar ze werkten. Ook huurders bij woningcorporaties, studenten in het onderwijs en patiënten in de gezondheidszorg kregen meer zeggenschap. Deze democratisering houdt verband met andere maatschappelijke ontwikkelingen, zoals de emancipatie van inwoners, ontzuiling, individualisering, steeds hogere opleidingsniveaus en welvaartsgroei. Bovendien zijn inwoners de laatste jaren door technologische innovaties steeds beter in staat om zichzelf te organiseren en van zich te laten horen.⁹ Deze maatschappelijke democratisering is ook bij gemeenten en andere decentrale overheden zoals provincies merkbaar. Gemeenten hebben vaak een prominente rol bij verschillende maatschappelijke opgaven; of het nu gaat om voldoende

⁸ Daarbij zij voor de volledigheid opgemerkt dat voor waterschappen geldt dat het algemeen bestuur is samengesteld uit vertegenwoordigers van categorieën van belanghebbenden bij de uitoefening van de taken van het waterschap. In het algemeen bestuur zijn op grond van artikel 12, tweede lid, van de Waterschapswet de volgende categorieën van belanghebbenden vertegenwoordigd: de ingezetenen, degenen die krachtens eigendom, bezit of beperkt recht het genot hebben van ongebouwde onroerende zaken, niet zijnde natuurterreinen als bedoeld in artikel 116, onder c van de Waterschapswet, degenen die krachtens eigendom, bezit of beperkt recht het genot hebben van natuurterreinen als bedoeld in artikel 116, onder c van de Waterschapswet en degenen die krachtens eigendom, bezit, beperkt recht of persoonlijk recht gebouwde onroerende zaken in gebruik hebben als bedrijfsruimte. De categorie «ingezetenen» wordt door middel van de waterschapsverkiezingen gekozen, de overige categorieën worden benoemd door de daartoe bij reglement aangewezen organisaties.

⁹ Zie onder andere Wetenschappelijke raad voor het overheidsbeleid, *Vertrouwen in burgers*, Amsterdam: Amsterdam University Press 2012, p. 146.

betaalbare woningen te realiseren, de leefbaarheid van de wijk, lokale mobiliteit of de toegankelijkheid van sociale voorzieningen. Inwoners verwachten veel van de overheid en kijken sinds enkele decennia steeds vaker naar de gemeente. Ook provincies vervullen als coördinerend middenbestuur en bevoegd gezag voor uitvoering van eigen en landelijk beleid een belangrijke rol in maatschappelijke opgaven, zoals het klimaat- en energiebeleid, ruimtelijk beleid en de gebiedsgerichte aanpak stikstof. Dit zijn thema's die inwoners rechtstreeks raken en daarom betrokkenheid vereisen.

Onder invloed van deze maatschappelijke democratisering heeft burgerparticipatie zich in de loop van de tijd verder ontwikkeld. Zo zijn er in de loop van de tijd verschillende vormen («generaties») van participatie ontstaan die nu naast elkaar bestaan.¹⁰ De eerste vorm is *inspraak*: overheden stellen, voor zij een beslissing nemen, relevante partijen – vaak aangeduid als «stakeholders»: omwonenden, ondernemers en belangengroepen – in de gelegenheid hun opvatting daarover te geven. Deze vorm is bij de invoering van de Gemeentewet 1992 in de wet opgenomen door de introductie van de inspraakverordening. De tweede vorm is *deliberatie*: overheden nodigen inwoners uit voor overleg, discussie en advies over voorliggende politieke keuzes, bijvoorbeeld door middel van (internet-)consultaties, stadsgesprekken of gelote burgerfora. De derde vorm betreft *burgerinitiatieven*, ook wel «doe-democratie» genoemd. Inwoners – vaak samen met of gesteund door overheden en bedrijven – nemen daarbij zelf initiatieven om hun straat of wijk te beheren of bijvoorbeeld hun zorg te regelen. In de kabinetsnota over de «Doe-democratie» uit 2013 werd aangegeven dat de betrokkenheid van inwoners moest worden ondersteund door het enerzijds in positie brengen van inwoners en anderzijds het vergroten van het vermogen van de overheid om aan te sluiten. Daarbij gaat het om een zoektocht naar nieuwe werkwijzen, waarbij men al doende leert.¹¹ De initiatiefnota Samsom/Segers¹² uit 2016 gaat ook uitgebreid in op de «doe-democratie» en pleit onder meer voor meer ruimte voor burgerinitiatieven.

Daarnaast is in de afgelopen decennia ook meer aandacht ontstaan voor vormen van meebeslissen en directe zeggenschap van inwoners als aanvulling op de representatieve democratie. Zo zijn tussen 1990 en 2018 meer dan 150 lokale referenda door gemeenten georganiseerd. Daarbij konden inwoners zich direct via de stembus uitspreken over tal van lokale aangelegenheden.¹³ De laatste jaren zien we bovendien een trend om meer gebruik te maken van digitale vormen van participatie en internetplatforms.¹⁴ Als gevolg van de coronacrisis hebben digitale vormen van participatie bij overheden een hoge vlucht genomen. Een laatste trend is de opmars van de meervoudige democratie. Hiermee wordt bedoeld dat verschillende vormen van democratie – representatief, participatief en

¹⁰ T. van de Wijdeven, L. de Graaf en F. Hendriks, *Actief burgerschap, Lijnen in de literatuur*, Tilburg/Den Haag: TSPB/BZK 2013, p. 9–10.

¹¹ Ministerie van BZK, *De Doe-democratie. Kabinetsnota ter stimulering van een vitale samenleving* (bijlage bij Kamerstukken II 2012/13, 33 400-VII nr. 79), p. 3–4.

¹² De initiatiefnota Samsom/Segers, «De herovering van de publieke samenleving, naar coöperatief overheidsbestuur», Kamerstukken II, 2016/17, 34 581, nr. 2. Sinds 29 januari 2020 is de verdediging van deze nota overgenomen door leden Asscher (PvdA) en Segers (CU).

¹³ Krieken, K.H.J. van der (2019). *Winst of verlies? Het lokale referendum in Nederland, 1906–2018* (dissertatie Tilburg University). Alblasterdam: Ridderprint.

¹⁴ Een bekend voorbeeld is het open source platform voor digitale participatie-projecten OpenStad, wat onder meer wordt gebruikt door de gemeenten Amsterdam, Den Haag, Alphen aan den Rijn, Haarlem, Brielle, Alblasterdam, de provincie Zuid-Holland en het Hoogheemraadschap van Delfland (zie: <https://openstad.org/>). Een ander voorbeeld is het open source platform Consul. Dit platform werd in 2015 gelanceerd in Madrid en wordt sindsdien door gemeenten en instituties in meer dan 30 landen gebruikt. De gemeente Groningen is de trekker van de Nederlandse Consul tak (zie: <https://consulproject.nl/nl/>).

direct – naast elkaar bestaan.¹⁵ De inbreng van inwoners op een vraagstuk kan zo via verschillende wegen worden opgehaald, bijvoorbeeld eerst via inspraakavonden, of een digitale vragenlijst en later via een geloot burgerforum of een lokaal referendum. Inwoners kunnen zo op verschillende manieren invloed uitoefenen op de besluitvorming.

Zoals in § 1 aangegeven houdt het uitdaagrecht in dat inwoners van de gemeente of maatschappelijke partijen de gemeente verzoeken om de feitelijke uitvoering van een taak van de gemeente over te nemen, al dan niet met bijhorend budget. Bijvoorbeeld omdat zij denken deze taak beter te kunnen uitvoeren. Met dit verzoek wordt de gemeente «uitgedaagd». De beschrijving «beter» kan van alles inhouden, met meer maatschappelijke meerwaarde, duurzamer of efficiënter. Het uitdaagrecht laat zien dat er ruimte is voor maatschappelijk initiatief waarbij zowel grote projecten – bijvoorbeeld de exploitatie van een windmolenpark – als kleine(re) initiatieven – bijvoorbeeld het beheer en onderhoud van een (dieren)park, buurthuis, sportclub of het verrichten van zorg- of welzijnstaken – betekenisvol kunnen zijn. De verantwoordelijkheid voor de taken blijft in juridische zin weliswaar bij de overheid liggen, maar de overheid betreft bij de feitelijke uitvoering inwoners of maatschappelijke partijen. Bij maatschappelijke partijen kan worden gedacht aan onder meer lokale verenigingen of stichtingen, buurtcomités, woongroepen, vrijwilligersorganisaties, een maatschappelijke organisatie, sociale bedrijven zonder winstoogmerk of een georganiseerd collectief van inwoners dat geen formele rechtsvorm heeft.

Door inwoners en maatschappelijke partijen – mee – te laten bepalen hoe taken worden uitgevoerd maakt het hen tot een gelijkwaardige partner voor de overheid. Het uitdaagrecht vergroot de betrokkenheid en het eigenaarschap van inwoners en maatschappelijke partijen in de directe (leef)omgeving. Het uitdaagrecht biedt ook kansen voor de kwaliteit van beleid. Het uitdaagrecht maakt namelijk passend maatwerk mogelijk door lokale kennis en inzet te benutten en kan zo leiden tot een betere uitvoering. Tegelijkertijd biedt het inwoners de kans om hun kennis over de eigen buurt te benutten voor een beter plan. Minstens zo belangrijk is de opbrengst in termen van samenwerking en cohesie. Zo worden inwoners en maatschappelijke partijen gestimuleerd om samen aan de slag te gaan en hun netwerk te vergoten. Ook kan het leiden tot nieuwe vormen van samenwerking tussen overheden en de gemeenschap. Al met al kan dat leiden tot meer samenhang en saamhorigheid op een bepaalde plek of in een bepaalde buurt. Op die manier draagt het uitdaagrecht bij aan een veerkrachtige samenleving.

In Nederland wordt het op het Verenigd Koninkrijk geïnspireerde uitdaagrecht breder ingevuld dan alleen het daadwerkelijke overnemen van een taak. Een verzoek tot overname van de feitelijke uitvoering van een taak van de gemeente kan in de Nederlandse praktijk ook leiden tot afspraken over het uitvoeren van publieke taken tussen inwoners en gemeente, een zogenaamd samenwerkingsrecht. Dit houdt verband met het autonome karakter van de decentrale bestuurlijke inrichting van Nederland. Daarbij heeft de gemeenteraad, anders dan in het Verenigd Koninkrijk, een centrale positie voor het agenderen van maatschappelijke thema's en de invulling van de kaders van de uitvoering van hun taken. Het brede uitdaagrecht, waarbinnen ook het samenwerkingsrecht een plaats inneemt, past bij de lange politiek-bestuurlijke traditie van samenwerken die ons land kent. Dit kan ook wel worden gekenmerkt als

¹⁵ Hendriks, F. (2006). *Vitale democratie. Theorie van democratie in actie*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

een «vertrouwensrecht» tussen overheid en inwoner.¹⁶ Zoals aangegeven in de brief aan de Kamer van 4 november 2019 wordt daarom in Nederland geen specifiek onderscheid gemaakt tussen het uitdaagrecht en het samenwerkingsrecht.¹⁷

De vormen van participatie veranderen en ontwikkelen zich door de jaren – deels door ontwikkelingen in de samenleving en deels door nieuwe ideeën en nieuwe kennis. Maar er is wel een bestendige definitie van burgerparticipatie te formuleren. Burgerparticipatie is een manier van beleidsvoering waarbij inwoners, individueel of georganiseerd, direct of indirect, de kans krijgen om invloed uit te oefenen op de voorbereiding, uitvoering of evaluatie van beleid.¹⁸ Korthedshalve wordt hierna veelal gesproken over participatie.

2.2. Verhouding tot de representatieve democratie

In onze representatieve democratie vervullen de decentrale volksvertegenwoordigers een spilfunctie. De participatieve democratie is in de afgelopen decennia sterk ontwikkeld en steeds belangrijker geworden. Het is aanvullend op de representatieve democratie.¹⁹

De Grondwet gaat primair uit van een representatieve of vertegenwoordigende democratie.²⁰ Inwoners kiezen elke vier jaar hun volksvertegenwoordigers in de gemeenteraad, de eilandsraad, provinciale staten en het algemeen bestuur van hun waterschap. Het grondwettelijk hoofdschap van de raad brengt tot uitdrukking dat de rechtstreeks gekozen volksvertegenwoordiging eindverantwoordelijk is voor de hoofdlijnen van het gemeentelijk beleid. Als lekenbestuur vertegenwoordigt de raad alle inwoners bij grote lokale kwesties, bij toenemende verantwoordelijkheden die bij de gemeenten belegd zijn, bij beslissingen over de lokale besluitvorming en de verdeling van het budget en daarmee het kiezen in schaarste. De raad vertegenwoordigt de hele gemeenschap en maakt afwegingen in het algemeen belang van die gemeenschap. Het is aan de kiezer om de partij en/of volksvertegenwoordiger aan te wijzen die hij of zij het behartigen van het algemeen belang het meest toevertrouwt. Het is vervolgens aan de (leden van de) volksvertegenwoordiging om op grond van hun mandaat het algemeen belang te behartigen en op grond hiervan zelfstandig tot besluitvorming te komen. Dat wordt onder meer tot uitdrukking gebracht door de regel dat de raadsleden stemmen zonder last.²¹ Daarbij moeten zij uitgaan van het eigen oordeel over wat voor de bevolking als geheel noodzakelijk is. Besluitvorming over beleid is immers meer dan een optelsom van opzichzelfstaande belangen. De algemene belangenafweging kan – in relatie tot dit wetsvoorstel – betekenen dat niet altijd gehoor kan worden gegeven aan initiatieven van inwoners. Vaak

¹⁶ J. Terlouw, *Overheid, vertrouw de burger* (2020), te raadplegen via <https://lokale-democratie.nl/groups/view/bf27f0f4-352c-4107-931a-a64eb3b74270/uitdaagrecht-right-to-challenge/wiki/view/f3d2c21f-121c-42f4-8ba0-1c7cacdfa777/uitdagen-en-uitgedaagd-worden-essays-over-het-uitdaagrecht>.

¹⁷ Kamerstukken II 2019/20, 35 300-VII, nr. 49.

¹⁸ ProDemos, *Monitor burgerparticipatie 2018. Een inventarisatie van gemeentelijk beleid en activiteiten op het gebied van burgerparticipatie*, Den Haag: mei 2018.

¹⁹ Zie ook de bijlage «Participatie en maatschappelijk initiatief in een meervoudige democratie» bij Kamerstukken II 2020/21, 35 570-VII, nr. 95 waarin de verhouding van de participatieve democratie tot de representatieve democratie nader wordt beschouwd.

²⁰ G. Boogaard, «De Grondwet waarborgt de «gemengde democratie». Over de zoektocht naar de gecodificeerde democratie» *RM Themis*, nr. 6, 2018, p. 240–250.

²¹ Artikel 129, zesde lid, Grondwet. Zie ook E.Y. van Vugt, «Versterking van de democratie: Parlementaire vertegenwoordiging volgens de Staatscommissie», *Tijdschrift voor Constitutioneel Recht*, april 2019, p. 129.

betekent het ook verschillen overbruggen en compromissen sluiten. Dat schrijft ook de Afdeling advisering in het advies bij dit wetsvoorstel.²²

In een representatieve democratie is het essentieel dat niet alleen voorafgaand aan verkiezingen, maar ook tussentijds de verbinding wordt gemaakt met de samenleving en met inwoners. Om het algemeen belang goed te kunnen duiden, moeten de diverse deelbelangen en opvattingen die in de samenleving aan de orde zijn bij de raad bekend zijn. Individuele volksvertegenwoordigers moeten die vertolken en tegen elkaar afwegen. Contact met en participatie door de inwoner, zowel in georganiseerd als ongeorganiseerd verband, het inventariseren van gezichtspunten en het wegen van deelbelangen van verschillende (groepen) inwoners is een belangrijk onderdeel van de representatieve democratie. Dit wetsvoorstel beoogt gemeenteraden en andere decentrale vertegenwoordigende organen te stimuleren om daarvoor bij verordening heldere kaders voor burgers en volksvertegenwoordigers te scheppen. Volksvertegenwoordigers kunnen immers zelf de kaders bepalen waarbinnen burgers meepraten. Zo kunnen zij in de verordening bijvoorbeeld vastleggen wanneer burgers wel en niet betrokken worden, welke vormen daarvoor geschikt zijn, of en zo ja, hoeveel budget er beschikbaar is voor maatschappelijke initiatieven en wat er wordt gedaan met adviezen van burgers. Omdat raadsleden zeggenschap hebben over de kaders, zorgen de volksvertegenwoordigende organen zelf voor een goede aansluiting van de representatieve democratie op de participatieve democratie. Hiermee kunnen volksvertegenwoordigers in een vroeg stadium besluiten welke ruimte inwoners, ondernemers en maatschappelijke partijen krijgen om te participeren. Ook voor burgers is het belangrijk om te weten binnen welke kaders zij participeren en welke ruimte het bestuur hen biedt voor invloed en eigen initiatieven.

2.3. Participatie: randvoorwaarden en aandachtspunten

2.3.1. Randvoorwaarden bij participatie

Participatie brengt niet alleen kansen, maar ook risico's met zich mee. Dit gebeurt als participatietrajecten niet voldoen aan belangrijke democratische waarden en randvoorwaarden. In de brief aan de Tweede Kamer van 22 maart 2021 en de bijbehorende bijlage «Participatie en maatschappelijk initiatief in een meervoudige democratie» zijn daarom uitgangspunten voor behoorlijke participatie geformuleerd.²³ De uitgangspunten zijn gebaseerd op onderzoek en praktijkervaringen. Zo wordt teruggegrepen op de welbekende spelregels voor participatieprocessen in de participatiewijzer van de Nationale ombudsman.²⁴ Ook het samenwerkingsprogramma Democratie in Actie (DiA) heeft de nodige onderzoeken en praktijkervaringen opgeleverd.

Relevante uitgangspunten voor behoorlijke participatie betreffen maatwerk, ruimte voor maatschappelijk initiatief, ruimte voor zeggenschap en beïnvloeding, een duidelijk en transparant proces en oog voor representativiteit en inclusiviteit. Zo worden ook mensen gehoord die niet meteen zelf hun vinger opsteken of misschien al zijn afgehaakt. Dat vraagt een open, uitnodigende en samenwerkende houding van de overheid. De uitgangspunten zijn geen blauwdruk, voorschriften of juridisch afdwingbare normen. Het is en blijft immers de verantwoordelijkheid van

²² Zie onderdeel B, onder 4, van het advies. Zie ook jaarverslag Raad van State 2016, p. 16.

²³ Kamerstukken II 2020/21, 35 570-VII, nr. 95.

²⁴ Zie https://www.nationaleombudsman.nl/system/files/infomateriaal/participatiewijzer_februari_2014.pdf. De participatiewijzer hoort bij het rapport de Nationale ombudsman, *Een onderzoek naar de uitgangspunten voor behoorlijke burgerparticipatie*, Den Haag: bureau Nationale ombudsman 2009.

decentrale besturen om, met ruimte voor lokaal maatwerk, weloverwogen invulling te geven aan participatiebeleid. Deze uitgangspunten helpen hen wel om te na te denken over hun lokale participatiebeleid en het vertalen van de uitgangspunten naar de gemeentelijke praktijk. De uitgangspunten voor behoorlijke participatie worden hieronder kort toegelicht.

Maatwerk

Ieder lokaal vraagstuk is uniek en vraagt om een eigen aanpak, een eigen mix van participatie-instrumenten en een eigen betrokkenheid van de overheid bij maatschappelijk initiatief. Een zorgvuldige afweging door het decentraal bestuur over de vraagstukken waarbij de overheid burgers betreft en de wijze en momenten waarop zij dat doet, is belangrijk om de zogenoemde «participatiemoedigheid» onder burgers te voorkomen.

Ruimte voor maatschappelijk initiatief

Als overheid moeten we beseffen dat burgers ook buiten de georganiseerde participatietrajecten invloed en zeggenschap willen uitoefenen in hun directe leefomgeving via maatschappelijke initiatieven. Van het bestuur en de ambtelijke organisatie wordt een open houding en uitnodigende houding naar maatschappelijke initiatieven gevraagd. In veel gevallen stimuleert de overheid maatschappelijk initiatief en maakt de overheid het initiatief mogelijk.

Ruimte voor zeggenschap en beïnvloeding

Eén van de belangrijkste uitgangspunten voor succesvolle participatie van burgers in het democratische systeem is dat burgers, ondernemers en maatschappelijke partijen ook daadwerkelijk invloed kunnen uitoefenen. Als dat niet zo is, kan participatie zelfs schadelijk zijn voor het draagvlak van een besluit en het vertrouwen in de overheid.

Een duidelijk en transparant proces

Om een participatietraject te laten slagen is het belangrijk dat er een duidelijk transparant proces is. Het is belangrijk dat burgers op de hoogte zijn van het doel, de spelregels en de ruimte om te participeren. Daarnaast is het van belang dat mensen die participeren al aan het begin weten wat er met de uitkomsten wordt gedaan en dat zij na besluitvorming horen welke keuzes hun bestuur met welke afwegingen heeft gemaakt.

Representiviteit en inclusiviteit

Bij participatieprocessen moet tot slot rekening worden gehouden met representativiteit en inclusiviteit, zodat ook mensen worden gehoord die niet meteen zelf hun vinger opsteken of misschien al zijn afgehaakt. Representativiteit in participatietrajecten is de mate waarin de samenstelling van de groep deelnemers een afspiegeling is van de bredere bevolking. Het is belangrijk dat lokale overheden zich ervan bewust zijn dat altijd slechts een deel van de samenleving participeert. Deze groep is niet altijd een goede afspiegeling van alle burgers. Bij inclusiviteit geldt dat alle burgers voor wie de voorbereiding, uitvoering of evaluatie van een bepaald overheidsbeleid relevant is, moeten kunnen participeren. De overheid moet, hoe lastig ook, er altijd naar streven alle burgers – ook moeilijk te bereiken groepen – te betrekken en gelijkwaardig aan het participatietraject te laten deelnemen.

Sinds 2009 kennen we de Code goed openbaar bestuur.²⁵ Deze code geeft richtlijnen voor hoe een overheidsbestuur hoort te werken. In de code is opgenomen dat participatie van besturen vraagt om interactief te zijn met de omgeving, daadwerkelijk te luisteren naar vragen en ideeën van betrokkenen en te verantwoorden wat je daarmee gedaan hebt.

2.3.2. Belangrijke aandachtspunten bij participatie

Vanzelfsprekend gaat het betrekken van inwoners niet altijd – in één keer – goed en is het een leerproces. Het samen leren van participatietrajecten is belangrijk omdat het leidt tot het vaststellen van breed gedragen publieke waarden en het verbeteren van (toekomstige) participatieprocessen.²⁶ In de afgelopen periode hebben decentrale besturen, maar ook het Ministerie van BZK, geregeld vragen gekregen van inwoners en politieke partijen over participatieprocessen die niet optimaal zijn verlopen. Soms waren er vragen over een vermeend gebrek aan representativiteit van deelnemers. In andere gevallen gaat het om een verstoorde relatie tussen inwoners en de ambtelijke organisatie of om verkeerde verwachtingen die overheden wekten voorafgaand aan participatieprocessen. Ook de Afdeling benoemt in het advies bij dit wetsvoorstel verschillende kritieke punten bij het functioneren van participatie in het huidige bestel.²⁷

Zorgen voor een goede representatie van mensen en meningen in de samenleving is een belangrijk aandachtspunt bij vormen van participatie. We moeten erkennen dat niet alle inwoners in alle fasen van de beleidsvorming willen of kunnen meedoen of zelf eigen initiatieven voor publieke voorzieningen en/of de publieke ruimte nemen. De groep inwoners die participeert, eigen initiatieven opzet of de overheid uitdaagt, is nog altijd klein en weinig divers.²⁸ Het Lokaal Kiezersonderzoek (2018)²⁹ laat zien dat 18 procent van de burgers fysiek of online participeert en dat slechts 8 procent meedoet aan een burgerinitiatief. Daar staat tegenover dat in 2018 zo'n 55 procent van de kiesgerechtigde burgers bij de gemeenteraadsverkiezingen stemt. Ook bij de ontwikkeling en inzet van participatieve vormen moet voorkomen worden dat geformaliseerde vormen van burgerparticipatie ertoe leiden dat slechts enkele stemmen en (deel)belangen voor het voetlicht komen. «Burgers» vormen geen homogene groep en «de burger» bestaat dan ook niet.³⁰ Kenmerkend voor onze pluralistische samenleving zijn juist de grote verschillen in opvattingen, wensen en belangen tussen mensen. Daarbij bestaan grote verschillen in de mate waarin deze opvattingen een breder gehoor weten te vinden.

²⁵ Te raadplegen via: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/brochures/2009/06/23/brochure-nederlandse-code-voor-goed-openbaar-bestuur>.

²⁶ F. van Dalen, S. Blok en H. Wesseling, *Leren in Participatieland*, Utrecht: Berenschot Groep B.V. 2021

²⁷ Zie onderdeel B, onder 3, van het advies.

²⁸ Zie ook T.W.G. van der Meer, «De politieke participatie-paradox», in: *Democratie: nieuwe ontwikkelingen, publicatie van de Staatsrechtkring*, Oisterwijk: Wolf Legal Publishers 2018, p. 95; W. den Ouden, «Wel betalen, niet bepalen: de subsidiëring van burgerinitiatieven», in: *Democratie: nieuwe ontwikkelingen, publicatie van de Staatsrechtkring*, Oisterwijk: Wolf Legal Publishers 2018, p. 146.

²⁹ Stichting Kiezers Onderzoek Nederland (SKON), *Democratie dichterbij: Lokaal Kiezersonderzoek 2018*, beschikbaar via: <https://kennisopenbaarbestuur.nl/media/255923/lokaal-kiezersonderzoek-2018-democratie-dichterbij.pdf>. Het Lokaal Kiezersonderzoek 2022 wordt na de zomer van 2022 verwacht, maar duidelijk is dat in 2022 zo'n 51 procent van de kiesgerechtigden burgers bij de gemeenteraadsverkiezingen stemt.

³⁰ E. Tonkens en M. Hurenkamp, *Werknotitie effectieve burgerparticipatie*, Universiteit voor Humanistiek, 2019, p. 5.

In de tweede plaats is een punt van zorg dat er meer (politieke) aandacht is voor nieuwe beleidsvorming dan voor de vraag – vooraf noch achteraf – of beleid ook echt werkt.³¹ Ook in het politieke en maatschappelijke debat over burgerparticipatie wordt zichtbaar dat doelen van participatie op gespannen voet met elkaar kunnen staan en dat zowel vooraf als op moment van evaluatie duidelijk moet zijn wat het doel in een bepaald geval precies is.³² Voorts is de vraag of, als het doel al vaststaat, het beoogde doel – bijvoorbeeld meer vrijheid voor inwoners, betere besluitvorming, meer draagvlak voor beleid en/of grotere democratische legitimatie – met de gekozen vorm van burgerparticipatie in de praktijk ook echt wordt bereikt. Beantwoording van die vraag is voor het gezag van de overheid van cruciaal belang.

In de derde plaats bestaat de zorg dat vergaande vormen van participatie, zoals het overnemen van overheidstaken, op gespannen voet kunnen staan met de rol, zeggenschap en invloed van gekozen volksvertegenwoordigers. Het is voor volksvertegenwoordigers bijvoorbeeld moeilijk om de uitkomst van een uitgebreid participatietraject naast zich neer te leggen, ook als zij oordelen dat het algemeen belang daar niet mee gediend is. Tegelijkertijd geldt dat de inwoners die, vaak op uitdrukkelijke uitnodiging van de overheid, wel hebben geparticipeerd ervan uitgaan dat hun adviezen worden opgevolgd. Als een gemeenteraad dat vervolgens niet doet en op grond van zijn kiezersmandaat alle belangen afweegt en een afwijkende keuze maakt, bestaat het gevaar van teleurstelling en verdere vervreemding. De «politiek» luistert dan immers niet naar de «bevolking». Waar participatie draagvlak en vertrouwen beoogde, wordt zo wellicht het tegenovergestelde bereikt.³³

Bij het ontwikkelen en inzetten van meer directe vormen van democratie en het inpassen hiervan in de representatieve democratie is ruimte voor verbetering. De Raad van State waarschuwt in zijn jaarverslag 2016 en in het advies bij dit wetsvoorstel voor ondoordachte vermenging van beide vormen van democratie. Dat kan leiden tot het geleidelijk disfunctioneren van de vertegenwoordigende organen.³⁴ De regering deelt deze zorgen. Verwachtingen over participatie moeten realistisch zijn omdat dit anders afbreuk kan doen aan het gezag van en vertrouwen in de overheid. Participatie is niet vrijblijvend en vraagt om tijd, inspanning, vertrouwen, ruimte en duidelijke kaders vanuit de overheid. Met het oog daarop zouden alle kanten zorgvuldig moeten worden belicht: de kansen én de risico's. Dit vergt een zorgvuldige afweging over de vraagstukken waarbij de overheid inwoners betreft – en wanneer niet – en de wijze en momenten waarop zij dat doet. Gebeurt dat niet, dan bestaat het gevaar dat de doelen niet worden bereikt en de maatschappelijke onvrede bij bepaalde groepen inwoners niet afneemt, maar eerder toeneemt. Inwoners krijgen dan minder vertrouwen in de overheid en zijn daardoor juist minder geneigd te participeren, in welke vorm dan ook.³⁵

³¹ Zie recent: ABDTOPconsult, *Werk aan Uitvoering. Fase 1: Probleemanalyse*, 2020, p. 33 e.v. en eerder: Algemene Rekenkamer, *Tussen beleid en uitvoering*, 2004, p. 11.

³² M. Hurenkamp en E. Tonkens, «Ontwerpprincipes voor betere burgerparticipatie», *Bestuurskunde* 29 (1) 2020, p. 56–57.

³³ Zie ook het rapport *Lokale democratie op zoek naar zichzelf*, uitgave van Democratie in Actie, 2020, p.11. Bijlage bij Kamerstukken II 2019/20, 35 300-VII, nr. 125.

³⁴ Zie onderdeel C, onder 7, van het advies en het Jaarverslag Raad van State 2016, p. 17.

³⁵ J. van der Sanden, *De verborgen gebreken van buurtinitiatieven*, 2020 (beschikbaar via: <http://www.socialevraagstukken.nl/>).

2.4. De huidige praktijk van participatie in beeld

In de praktijk zetten decentrale overheden een grote verscheidenheid en combinaties aan vormen van participatie in om inwoners bij de voorbereiding, uitvoering en evaluatie van beleid te betrekken. Het gaat hierbij zowel om beproefde werkwijzen zoals dorps- en wijkraden, als om nieuwe vormen van participatie. Werkwijzen als online burgerbegrotingen of gelote burgerpanels worden bijvoorbeeld steeds meer toegepast en verder ontwikkeld of gecombineerd met online raadplegingen of stemmingen. In deze paragraaf wordt een beeld geschetst van de huidige praktijk van participatie, aan de hand van een aantal voorbeelden van participatievormen die decentrale overheden toepassen. Deze voorbeelden illustreren dat door goede randvoorwaarden te scheppen decentrale overheden slagen in het creëren van behoorlijke participatie.

2.4.1. Voorbeelden van participatie in gemeenten

In Amsterdam kunnen inwoners, ondernemers en maatschappelijke instellingen eigen plannen indienen bij stadsdeel West. Bewoners krijgen hierbij zeggenschap over € 300.000,- De thema's waarvoor plannen kunnen worden aangedragen worden vooraf vastgesteld. De stadsdeelcommissie selecteert de dertig beste plannen, waarna inwoners op deze plannen kunnen stemmen. Een vergelijkbaar initiatief is het Groningse «Oosterpark, altijd een goed idee» op het participatieplatform «De Stem van Groningen». Inwoners kunnen stemmen op goede ideeën voor de Oosterparkwijk, waarvoor de Coöperatieve Wijkraad € 25.000 beschikbaar stelt.

De gemeente Súdwest-Fryslân heeft haar inwoners om advies gevraagd over de verduurzaming van energie, mede gezien vanuit de Regionale Energiestrategie van Fryslân (RES). Dat heeft geleid tot een advies van een burgerforum aan de gemeenteraad. Het burgerforum baseert zijn advies op een online raadpleging met de participatieve waardenevaluatie. Het adviestraject is begeleid door een klankbordgroep uit de gemeenteraad. In 2021 nam de gemeenteraad van Súdwest-Fryslân het advies van het burgerforum over.

In Zeist hebben 150 inwoners in het begin van 2021 samen de gemeente geadviseerd over miljoenenbezuinigingen in een burgerberaad; de Inwoners Advies Commissie. Het burgerberaad is door een combinatie van loting en selectie gevormd en door de gemeenteraad aangezocht om te helpen bij het maken van moeilijke keuzes over een structurele bezuiniging van 10 miljoen euro op de gemeentelijke begroting.

Voorafgaand aan de herindeling tot het Land van Cuijk per 1 januari 2022 organiseerde verschillende gemeenten in 2021 ruim 20 dorpsberaden om uit te zoeken wat de belangrijkste thema's zijn waar het nieuwe gemeentebestuur zich op moest richten. Vervolgens is via een gemeentelijke peiling aan de inwoners voorgelegd welke thema's prioriteit hebben.

In de gemeente Rotterdam is in het voorjaar van 2022 het Nationaal Programma Rotterdam Zuid tussentijds geëvalueerd door inwoners van de betrokken wijken via een burgerberaad en wijktoppen. De uitkomsten van de wijktoppen zijn in mei 2022 voorgelegd aan inwoners van de stad in een meer grootschalig georganiseerde burgertop.

De Participatiecoalitie zet zich, in samenwerking met Nationaal Programma Regionale Energiestrategie en Programma Aardgasvrije Wijken, als samenwerkingsverband van burgercollectieven en natuur en milieuorganisaties in op burgerparticipatie binnen de energietransitie. De Participatiecoalitie biedt vanaf 2019 in het kader van het Klimaatakkoord

een landelijk ondersteuningsprogramma aan decentrale overheden. Te denken valt aan activiteiten zoals kennis en voorbeelden van succesvolle buurtaanpakken en energieprojecten, praktisch advies en ondersteuning bij burgerparticipatie in de Regionale Energiestrategie en maatschappelijke initiatieven om woningen aardgasvrij te maken.

Een vernieuwende manier om een brede groep inwoners direct te betrekken bij de besluitvorming over beleidsvoorstellen in de gemeenteraad zijn de flitspeilingen in Alphen aan den Rijn. Inwoners kunnen hun mening over een onderwerp geven via een enquête op Facebook en de gemeentewebsite. Zo gaven voor het vaststellen van de Cultuurvisie 2019–2030 bijna 1500 inwoners via deze peilingen aan welke culturele voorzieningen ze graag in hun gemeente willen hebben.

De gemeente Heereveen is in contact gekomen, onder andere via een pubquiz, met 500 jongeren over wat zij nodig hebben voor een gelukkiger en gezonder leven. Dat gebeurde in het kader van de Gezonde Wijkaanpak. De actie leverde niet alleen relevante inbreng op voor het onderwerp «gezond leven: nu en in de toekomst», maar ook een groep van enthousiaste jongeren die mee willen denken en praten over andere (politieke) onderwerpen.

2.4.2. Voorbeelden van participatie in provincies

Ook provincies gebruiken verschillende vormen van participatie. In de provincie Friesland hebben burgers en 11 landbouw- en natuurorganisaties in 2020 de provincie uitgedaagd om de taken van natuurbeheer over te nemen. Het doel is om biodiversiteit te verhogen en een groene transitie in de landbouw te realiseren. Na instemming van de provinciale staten van Friesland hebben de initiatiefnemers in 2020 en 2021 een proef gedraaid onder de titel *Natuer mei de mienskip*. Met een budget van ruim 70 miljoen is dit het grootste uitdaagrecht in Nederland. Een ander voorbeeld is de Burgertop die de provincie Limburg organiseerde, een vernieuwende proef met als doel inwoners directer te betrekken bij provinciale besluitvorming door middel van publieke raadpleging, een fysieke burgertop en verdere uitwerking in burgertoppanels.

In 2021 hebben de provincies Flevoland, Friesland, Groningen, Utrecht en Noord-Holland de DiA Quick Scan Provinciale Democratie uitgevoerd. Dit om een beeld te krijgen van de staat van het democratisch samenspel tussen de provinciale staten, gedeputeerde staten, ambtelijke organisatie en inwoners. De samenwerking tussen de provincie en inwoners als het gaat om burgerparticipatie stond daarin centraal. Op basis van de inhoudelijke resultaten van de Quick Scan stellen provincies zoals Flevoland een participatieverordening en participatiebeleid op.

2.4.3. Voorbeelden van participatie bij waterschappen

Ook waterschappen zetten participatieve instrumenten in om inwoners te betrekken. In 2020 vond een landelijk Burgeronderzoek «Vang de watermonsters» plaats. Dit was een initiatief van de Stichting Natuur en Milieu en de ASN-bank, met ondersteuning van de Unie van Waterschappen en zeven waterschappen. Ongeveer 2.600 burgers namen watermonsters van slootjes, grachten en kleine plassen. Deze vorm van «citizen science» wees uit dat er nog veel aan de kwaliteit van kleine wateren kan gebeuren. Slechts een op de vijf onderzochte wateren bleek van goede kwaliteit.

Bij het Waterschap Brabantse Delta loopt een interactief project met het waterschap en een groot aantal inwoners. Daarbij gaat het om een mix van keukentafelgesprekken, informatieavonden en een werkgroep met inwoners en medewerkers van het waterschap met een onafhankelijke

voorzitter. Een dergelijke werkgroep bracht eind 2019 een advies aan het waterschap uit over de vervanging van de beschoeiing in de wijk Elzenerven in Sprang Capelle. Hoewel dit advies niet is overgenomen, zijn de inwoners uiteindelijk tevreden dat ze de mogelijkheid hadden om mee te denken.

Een ander voorbeeld is de totstandkoming van het Waterbeheerprogramma van het Hoogheemraadschap van Schieland en de Krimpenerwaard. Samen met diverse belanghebbenden, zoals inwoners, bedrijven en gemeenten, zijn ambities voor het Waterbeheerprogramma 2022–2027 vastgesteld.

2.4.4. Voorbeelden van participatie in Caribisch Nederland

Tot slot worden ook in Caribisch Nederland inwoners op verschillende manieren betrokken door de inzet van verschillende participatieve instrumenten. Zo richtte het openbaar lichaam Saba bij het opstellen van het verbod op wegwerpplastics een denktank op van een groep lokale inwoners en bedrijven. In samenwerking met deze denktank is de uiteindelijke lijst opgesteld van producten die onder het verbod zouden komen te vallen en is nagedacht over de mogelijke praktische uitdagingen voor burgers en bedrijven. Zo bleek dat het vooral voor voedselcontainers moeilijk was geschikte alternatieven te vinden. Voor plastic tassen daarentegen bleek een breed draagvlak voor een verbod. Daarom is ervoor gekozen om het verbod gefaseerd in werking te laten treden, te beginnen met plastic tassen op 1 januari 2021, gevolgd door de overige producten op de lijst uitgezonderd de voedselcontainers op 1 mei 2021 en tot slot het verbod op voedselcontainers per 1 oktober 2021. Dit om de horeca voldoende tijd te geven om op zoek te gaan naar geschikte alternatieven.

Een voorbeeld van burgerparticipatie om stem te geven aan bepaalde groepen zoals jongeren vormt de Jeugdraad op Saba. De Jeugdraad bestaande uit 6 jongeren is in 2021 geïnstalleerd met het doel om de overheid te adviseren bij beleidsontwikkeling en maatschappelijke initiatieven. De jongeren zijn door de gezaghebber bijvoorbeeld geconsulteerd over de nieuwe Wegenverkeerswet.

Ook bij het opstellen van de plannen voor het herstel van Fort Bay haven na de verwoesting door orkanen Irma en Maria, werd nadrukkelijk de samenwerking en denkracht gezocht van inwoners en lokale bedrijven (vissers, duikscholen, het lokale vrachtbedrijf). Zij werden in een vroeg stadium van het project uitgenodigd mee te denken over de conceptplannen. Op basis van deze inbreng, bijvoorbeeld op het gebied van ervaringen met aanvaarmogelijkheden onder verschillende wind- en golfomstandigheden, zijn de plannen verder uitgewerkt. Later in het traject, toen de plannen werden gewijzigd en ervoor werd gekozen een nieuwe haven op een andere locatie te bouwen, zijn zij opnieuw gevraagd mee te denken.

2.4.5. Voorbeelden van het uitdaagrecht in de praktijk, als specifieke vorm van participatie

Het uitdaagrecht is een bijzondere vorm van participatie. Deze vorm onderscheidt zich van de hiervoor genoemde vormen van participatie, omdat die vormen in de regel door de overheid worden geïnitieerd en de overheid van tevoren heeft ingeschat dat burgerbetrokkenheid van toegevoegde waarde is voor de besluitvorming. Bij het uitdaagrecht gebeurt vaak het omgekeerde: inwoners en maatschappelijke partijen ontwikkelen zelf een idee en benaderen de overheid om dit te kunnen realiseren. Dit stimuleert inwoners en maatschappelijke partijen om samen aan de slag te gaan, biedt kansen voor de kwaliteit van beleid,

komt de samenhang en saamhorigheid op een bepaalde plek of in een bepaalde buurt ten goede en draagt daarmee bij aan een veerkrachtige samenleving. In de praktijk is sprake van een grote verscheidenheid aan «uitdagingen» en overname van de feitelijke uitvoering van taken van gemeenten. Gemeenten richten dit dan ook zodanig in dat dit past bij de lokale behoeften en omstandigheden.

Zo worden de grachten in Gouda op *contractbasis* met de gemeente schoongemaakt door een initiatiefnemer op een SUP-plank.³⁶ Eind 2017 diende de initiatiefnemer een verzoek in bij de gemeente Gouda om het afvalbeheer binnen de Goudse grachten over te nemen omdat zij zich stoorde aan de hoeveelheid vuil in het water. Met de leerlingen in haar SUP-school zorgt de initiatiefnemer voor schone grachten en krijgt daarvoor een vergoeding van de gemeente.

In sommige gevallen gaat het om een uitdaagrecht waarbij *de feitelijke uitvoering van het beheer* door inwoners is overgenomen van de gemeente. Zo hebben in de gemeente Lansingerland bewoners het beheer van de Dierenweide Leeuwenkuil overgenomen. Zij voeren het dagelijks onderhoud uit en doen ook werkzaamheden in het park daaromheen.

Ook op provinciaal niveau is sprake van de mogelijkheid om de feitelijke uitvoering van het beheer van de provincie over te nemen. Zo is de provincie Friesland door inwoners, landbouw- en natuurorganisaties uitgedaagd voor een nieuwe aanpak voor «een groen Fryslân, waar het goed gaat met de biodiversiteit en waar het goed boeren is». De inrichting van de natuur in Friesland dreigde tot stilstand te komen door het gebrek aan geld. «Natuer mei de Mienskip» is een nieuwe aanpak voor verwerving en inrichting van de Friese natuur. Kenmerkend voor deze aanpak is de centrale rol van de partijen die uiteindelijk het natuurnetwerk in Friesland gaan inrichten en beheren: de eindbeheerders. Deze nemen het initiatief tot natuurontwikkeling en houden vervolgens de regie.

Een ander voorbeeld van een uitdaagrecht is de mogelijkheid voor inwoners om *zelf te beslissen over de besteding van geld*. Daarbij kan worden gedacht aan initiatieven zoals de GoudApot. De Stichting GoudApot ontvangt subsidie van de gemeente Gouda om budget ter beschikking te kunnen stellen aan Goudse initiatiefnemers die de straat, de wijk of de stad leuker of beter willen maken.

Een laatste voorbeeld is het uitdaagrecht waarbij een groep *inwoners zelf gemeentelijke taken uitvoert*. Zo heeft in Amsterdam een groep bewoners de handen ineengeslagen om de rattenbestrijding in hun wijk aan te pakken. De rattenbestrijding is een wettelijke taak van de gemeente, maar de inwoners hebben de gemeente uitgedaagd om de buurt zelf de financiële middelen en verantwoordelijkheid te geven om de rattenplaag te beëindigen.

De afgelopen jaren is sprake van groei in het aantal gemeenten waar succesvolle «uitdagingen» of vormen daarvan plaatsvinden. Daarvan zijn hiervoor slechts een aantal voorbeelden belicht. Als de huidige trend doorzet, is de verwachting dat in de komende jaren – als onderdeel van participatie – steeds meer sprake zal zijn van private initiatieven, zoals

³⁶ Stand up paddle surfing (ook wel suppen of peddelsurfen) is een vorm van surfen waarbij men zich rechtop staand op een surfplank voortbeweegt met behulp van een peddel.

burgerinitiatieven, of van publiek-private initiatieven die gemeentelijke taken betreffen.³⁷

Deze voorbeelden illustreren dat decentrale overheden de meerwaarde van participatie in onze representatieve democratie zien en hier ook al voortvarend mee aan de slag zijn. Zij geven in toenemende mate ruimte aan participatie, zowel in de voorbereiding als in de uitvoering en evaluatie van beleid.³⁸ Vanwege grote maatschappelijke opgaven is het belangrijk om georganiseerde participatie van inwoners goed en zorgvuldig in te richten in alle beleidsfasen. De regering ziet ook dat er zowel aan de kant van de volksvertegenwoordigende organen als aan de kant van de inwoners behoefte bestaat aan duidelijke spelregels. Volgens de regering kunnen zichtbare maatregelen en kaders in een verordening om serieuze participatie te organiseren, eraan bijdragen dat alle inwoners die dat willen, kunnen en mogen meedoen.³⁹ Hierbij is het van belang dat in elke gemeente participatie zo kan worden ingericht dat het past in de lokale context. Dit wetsvoorstel is voorbereid tegen de achtergrond van deze uitgangspunten. In de volgende paragraaf wordt de doelstelling van het voorstel verder toegelicht.

3. Doel van het wetsvoorstel

De bedoeling van dit wetsvoorstel is de organieke wetgeving te moderniseren en aan te passen aan de bestaande praktijk. Daarin wordt gebruik gemaakt van een grote verscheidenheid en combinaties aan vormen van participatie. De betrokkenheid van inwoners bij onderwerpen in hun directe omgeving in alle beleidsfasen krijgt een plaats in de organieke wetgeving. Met het wetsvoorstel wordt ook vastgelegd dat op decentraal niveau wordt bepaald hoe ruimte kan worden gegeven aan initiatieven van inwoners en maatschappelijke partijen. Het wetsvoorstel beoogt te bevorderen dat in elke gemeente heldere kaders en spelregels voor participatie worden opgesteld die passen bij de lokale omstandigheden. Door vooraf heldere kaders en voorwaarden te stellen voor participatie, worden formele zekerheid, verwachtingen en transparantie bevorderd en juridische procedures achteraf verminderd. Dit versterkt het vertrouwen in de representatieve democratie en brengt de decentrale volksvertegenwoordiging in positie. In § 2.2 is nader ingegaan hoe dit wetsvoorstel zich verhoudt tot het vertrekpunt van de representatieve democratie.

Ook bij de uitwerking van het uitdaagrecht ziet de regering een belangrijke rol voor de raad weggelegd. De raad kan een kader stellen voor het uitvoeren van gemeentelijke taken en daarmee aangeven welke ruimte er is voor maatschappelijk initiatief van inwoners of maatschappelijke partijen. Op die manier heeft de raad als volksvertegenwoordigend orgaan de zeggenschap over de mogelijkheden van deze specifieke vorm van participatie. Het uitwerken van het uitdaagrecht in de participatieverordening zorgt voor het beter zichtbaar maken van wat er mogelijk is en

³⁷ Zie ook D.M.G. Roovers, P. Schnabel en J. Terlouw, «Essays over het uitdaagrecht. Uitdagen en uitgedaagd worden», uitgave van Democratie in Actie, 2020D, te raadplegen via: <https://lokale-democratie.nl/groups/view/bf27f0f4-352c-4107-931a-a64eb3b74270/uitdaagrecht-right-to-challenge/wiki/view/f3d2c21f-121c-42f4-8ba0-1c7cacfda777/uitdagen-en-uitgedaagd-worden-essays-over-het-uitdaagrecht>. In de essaybundel «Essays over het uitdaagrecht. Uitdagen en uitgedaagd worden» van het programma Democratie in Actie laten drie prominente denkers en oud-bestuurders hun licht schijnen over het uitdaagrecht in het heden, verleden en de toekomst.

³⁸ Zie bijvoorbeeld BMC, Rapportage eerste monitor Samenwerkingsprogramma Democratie in Actie, Amersfoort 2020, te raadplegen via www.bmc.nl/info/rapport/dia

³⁹ Zie ook M. Leyenaar, «RUIJTE voor burgers: over de verbinding tussen samenleving en bestuur», in: *Essaybundel Ruimte in regels*, Den Haag: Ministerie van BZK september 2020, p. 26 – 34.

welke ingangen initiatiefnemers kunnen benutten. Nadere regels bieden zowel initiatiefnemers als ook het gemeentebestuur houvast voor de wijze waarop inwonersinitiatieven kunnen worden georganiseerd en beoordeeld. De regering stelt zich voor dat er aan de hand van de kaders wordt bekeken of een verzoek tot het feitelijk overnemen van een taak die toebehoort aan het decentraal bestuur wel of niet kan worden gehonoreerd. Die beoordeling van concrete initiatieven gebeurt door het orgaan dat verantwoordelijk is voor de uitvoering van de taak. Dat zal meestal het college als dagelijks bestuur zijn en de burgemeester als het gaat om de uitvoering van zijn taken. Het stellen van een kader voor die beoordeling biedt zekerheid voor inwoners en maatschappelijke partijen, omdat zij weten op welk moment ze bij wie moeten zijn en wat ze kunnen verwachten. De verordening biedt ook duidelijkheid voor raadsleden zelf. De volksvertegenwoordigers kunnen het bestuur te allen tijde ter verantwoording roepen over de uitvoering van het participatiebeleid en het functioneren van het uitdaagrecht. De burgemeester heeft hierin ook een belangrijke rol.

Het vertrekpunt van dit wetsvoorstel is dat de vertegenwoordigende organen beoordelen en politiek wegen voor welke beleidsterreinen participatie wordt voorgeschreven. Ook kunnen zij, in overleg met de inwoners, variëren in participatievormen op de verschillende beleidsterreinen. Per onderwerp of taak op gemeentelijk of zelfs wijkniveau moet worden beoordeeld wat het doel van participatie is en hoe dat het beste kan worden bereikt. De plek in de beleidscyclus is ook van belang voor de manier waarop participatie wordt ingericht. De geschikte reikwijdte en vorm van participatie in een voorbereidende fase is anders dan bij een evaluatie. Deze afwegingen passen het beste bij het decentrale bestuur waar deze taken primair belegd zijn. De regering vindt het daarom niet wenselijk om in de Gemeentewet aanvullende regels op te nemen over hoe het participatieproces eruit moet zien. Meer gedetailleerd vastleggen hoe de gemeente omgaat met participatie verkleint immers de ruimte voor lokaal maatwerk en de ruimte voor toekomstige ontwikkelingen op het gebied van participatie. Het vertegenwoordigend orgaan kan, rekening houdend met de lokale wensen en behoeften, het beste beoordelen hoe en wanneer de betrokkenheid van inwoners bij de besluitvorming gestalte moet krijgen. In dit wetsvoorstel wordt daarom voorgesteld dat de raad daarover regels stelt bij verordening, maar niet hoe dat moet gebeuren. Het wetsvoorstel biedt zo ruimte voor toekomstige ontwikkelingen op het gebied van participatie. Ook kan zo met opgedane ervaringen het lokale participatiebeleid worden gewijzigd, zodat het beter beantwoordt aan de lokale wensen.

Het is geenszins de bedoeling van dit wetsvoorstel om in alle fasen en op alle beleidsterreinen de betrokkenheid van inwoners voor te schrijven. De bedoeling van dit wetsvoorstel is daarentegen om decentrale overheden zelf heldere kaders en voorwaarden op te laten stellen ten aanzien van participatie. Dit vergt dat daaraan voorafgaand wordt bekeken welke vormen van participatie in welke beleidsfasen al of niet geschikt zijn binnen de desbetreffende overheid. Naar zijn aard kunnen de geboden kaders van het wetsvoorstel overigens niet in de weg staan aan andere vormen van burgerbetrokkenheid, zoals de contacten die er van oudsher al zijn tussen volksvertegenwoordigers en inwoners, bedrijven en maatschappelijke organisaties en groepen. Inwoners zoeken ook buiten de georganiseerde participatietrajecten verbinding met hun bestuur. Ook dan wordt van het bestuur een open houding naar maatschappelijke initiatieven gevraagd.

Dit wetsvoorstel staat niet op zichzelf en wordt geflankeerd met verschillende vormen van ondersteuning aan gemeenten, provincies, waterschappen en de openbare lichamen in Caribisch Nederland. Daarnaast wordt ingezet op het versterken van de gemeenteraden en provinciale staten, om de druk op raads- en statenleden te verminderen. Hier wordt nader op ingegaan in § 5 van deze toelichting.

4. Inhoud van het wetsvoorstel

4.1. Huidige regeling inspraak en petitierecht

Artikel 150 van de Gemeentewet verplicht de gemeenteraad om een inspraakverordening vast te stellen. Daarin wordt de betrokkenheid van inwoners en andere belanghebbenden bij de voorbereiding van gemeentelijk beleid geregeld. De introductie van de inspraakverordening bij de invoering van de Gemeentewet 1992 is ingegeven vanuit de overweging dat goed georganiseerde inspraak een belangrijk middel kan zijn om het democratisch functioneren van bestuursorganen te versterken. Het doel van de verplichte inspraakverordening was dat de gemeenteraad het algemene kader aangeeft voor de wijze waarop aan het inspraakproces binnen de gemeente gestalte wordt gegeven.⁴⁰ De regering vond het wenselijk dat in elke gemeente een goede algemene regeling van de inspraak op gemeentelijk niveau werd vastgesteld. Die moet afgestemd zijn op de lokale behoeften en zo veel mogelijk harmonisatie en coördinatie van afzonderlijke inspraakregelingen bewerkstelligen. Met de inwerkingtreding van de Wet uniforme openbare voorbereidingsprocedure Awb op 1 juli 2006 is de inspraakprocedure uit afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht als hoofdregel in artikel 150 van de Gemeentewet opgenomen voor het verder harmoniseren van gemeentelijke inspraakprocedures. Dat betekent dat inspraak wordt georganiseerd met toepassing van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure, voor zover in de inspraakverordening niet anders is bepaald. De burgemeester ziet toe op de kwaliteit van besluitvorming en de invulling van burgerparticipatie, op grond van artikel 170, eerste lid, onderdeel a en c, van de Gemeentewet.

Voor de provincie, waterschappen en openbare lichamen in Caribisch Nederland zijn vergelijkbare regelingen getroffen in artikel 147 en 175, eerste lid, onderdeel a en c, van de Provinciewet, artikel 79 van de Waterschapswet en artikel 154 en 172, eerste lid, onderdeel a en c, van de WolBES.

Met het huidige inspraakproces stelt de gemeente inwoners en andere belanghebbenden actief in staat om deel te nemen aan de voorbereiding van beleid. Daarnaast garandeert het in artikel 5 van de Grondwet opgenomen petitierecht dat inwoners verzoeken kunnen indienen bij het bevoegde gezag. Met het petitierecht wordt beoogd om inwoners invloed te geven op de koers van het overheidsbeleid, in concrete gevallen en in algemene zin. De verzoeken die inwoners en maatschappelijke partijen indienen bij de gemeente om de feitelijke uitvoering van een taak van de gemeente over te nemen, al dan niet met bijhorend budget, zijn verzoeken in de zin van artikel 5 Grondwet. Het gaat hier om het uitdaagrecht, als specifieke vorm van participatie. Inwoners dagen hun gemeente bijvoorbeeld uit als zij denken deze taak beter uit te kunnen voeren. Artikel 5 van de Grondwet houdt geen antwoordplicht in, maar een plicht tot behandeling en beantwoording van de verzoeken is af te leiden uit de begin-

⁴⁰ Kamerstukken II 1985/86, 19 403, nr. 3, p. 33, 34.

selen van behoorlijk bestuur.⁴¹ In paragraaf 6.1 wordt het petitierecht verder toegelicht.

4.2. Modernisering: van inspraakverordening naar participatieverordening

Zoals in § 2 is toegelicht, laat de huidige invulling van burgerbetrokkenheid door gemeenten zien dat inspraak lang niet het enige middel is inwoners te betrekken bij het maken van beleid en de uiteindelijke besluitvorming. Er komen steeds nieuwe vormen bij die het betrekken van inwoners of het beginnen van een burgerinitiatief of vormen van burgercollectief aantrekkelijker en makkelijker maken. Zo weten inwoners en overheden elkaar door de digitalisering bijvoorbeeld snel te vinden, snel kennis met elkaar te delen en alternatieve voorstellen te doen in een vroegtijdig stadium in het beleidsproces. In een later stadium zullen eerder betrokken partijen zich meer geïnteresseerd voelen aan de uitkomsten, zo blijkt uit verschillende onderzoeken.⁴² Een gevoel van eigenaarschap bij de inwoner en een open en uitnodigende houding van de gemeente, ook in een latere fase van het beleidsproces, bevorderen participatie. Dat komt ook de kwaliteit van het beleidsproces ten goede. Daarbij is het belangrijk dat duidelijk is hoe de inbreng van participanten wordt meegenomen en meegewogen in het proces, zowel vooraf als achteraf.

De regering meent dat de regeling van de inspraakverordening in de Gemeentewet een te beperkte weergave is van de praktijk. Inspraak is enkel een onderdeel van het ruimere begrip participatie. Inwoners kunnen, naast een bijdrage aan het proces dat aan de besluitvorming vooraf gaat, een waardevolle bijdrage leveren in andere fasen van het beleidsproces, zoals de uitvoering en de evaluatie van beleid. Zie voor eerder genoemde voorbeelden § 2.4. Het voorstel is om artikel 150 van de Gemeentewet zodanig te wijzigen dat bij verordening, naast de betrokkenheid bij de voorbereiding van gemeentelijke beleid, voortaan ook de betrokkenheid bij de uitvoering en evaluatie van beleid wordt geregeld. Met deze verbreding – van een inspraakverordening naar een participatieverordening – wordt in de organieke wetgeving beter tot uitdrukking gebracht waar de betrokkenheid van inwoners betrekking op heeft.

Zoals in § 3 ook werd beschreven is het doel van deze wijziging kort gezegd dat de Gemeentewet voortaan in de zogenoemde participatieverordening aangeeft tot uitdrukking brengt dat de gemeenteraad regelt binnen welke kaders inwoners op het beleidsproces kunnen participeren, in de zogenoemde participatieverordening. De raad is vrij te beslissen bij welke onderwerpen en op welke wijze inwoners in de verschillende fasen van het beleidsproces worden betrokken. Het is zowel voor de inwoners en andere belanghebbenden als voor het gemeentebestuur van belang dat *vooraf* duidelijk is hoe breed de marges van beïnvloeding zijn. Als die marge er niet is, leent een onderwerp zich niet voor participatie. De voorgestelde verplichte participatieverordening vraagt dus van de gemeenteraad dat zij vooraf aangeven hoe zij met participatie in de verschillende fasen van het beleidsproces omgaan. Ook moet achteraf inzichtelijk zijn hoe de inbreng van participanten is meegenomen en meegewogen. In dit wetsvoorstel wordt korthedshalve gesproken van

⁴¹ Kamerstukken II 1975/76, 13 872, nr. 4, p. 88 en 104.

⁴² Zie bijvoorbeeld J. van Ostaaijen, C. Wagenaar en L. Kloos, *Wat kan een gemeente met burgerparticipatie? Aanbevelingen voor een handreiking meervoudige democratie*, Tilburg: Tilburg University 2018 en W.J. van Helden, »We gooien het de inspraak in«. Een onderzoek naar de uitgangspunten voor behoorlijke burgerparticipatie, De Nationale ombudsman: 17 september 2009.

een participatieverordening. Het staat decentrale overheden vrij voor deze verordening een andere naam te hanteren.

4.3. Het uitdaagrecht en participatie bij de feitelijke uitvoering van publieke taken

4.3.1. De aanleiding voor wettelijke verankering

Bij de uitvoering van beleid gaat het om het toepassen van middelen of instrumenten voor de daadwerkelijke verwezenlijking van de doelen. In § 2 is gewezen op de ontwikkeling dat inwoners – vaak samen met of gesteund door overheden en bedrijven – zelf initiatieven ontplooiën om hun straat of wijk te beheren of bijvoorbeeld hun zorg te regelen. Met deze initiatieven willen zij hun sociale en fysieke omgeving en de voorzieningen in de buurt verbeteren. Met dit wetsvoorstel wordt de mogelijkheid om deze vorm van participatie te regelen in de participatieverordening geëxpliciteerd in de Gemeentewet.

Een gemeente is vrij om te kiezen hoe zij haar eigen taken wenst uit te voeren. Ze kan die bijvoorbeeld zelf uitvoeren, al dan niet in samenwerking met andere overheden, of een opdracht geven aan een private partij, zoals een bedrijf. Inwoners en maatschappelijke partijen hebben het recht verzoeken in te dienen bij het gemeentebestuur die strekken tot overname van de uitvoering van gemeentelijke taken. Zoals in § 4.1 is beschreven is een dergelijk verzoek op grond van artikel 5 van de Grondwet te beschouwen als een vorm van petitie. Elke inwoner heeft het recht om bij het gemeentebestuur als bevoegd gezag verzoeken te doen. Daaronder valt ook een verzoek waarmee de overheid wordt uitgedaagd om het uitvoeren van een gemeentelijke taak bij de inwoners (deels) zelf of een maatschappelijk partij te leggen. Het gemeentebestuur – als de verantwoordelijke voor het uitvoeren van de taak of taken – overweegt naar aanleiding van een verzoek of «uitdaging» of die taak aan inwoners of de maatschappelijke partij kan worden gelaten, in plaats van dat zij dit zelf ter hand neemt of aan een bedrijf uitbesteedt.

Circa 150 gemeenten zijn al aan de slag met (een vorm van) het uitdaagrecht. Slechts een beperkt aantal gemeenten heeft dit in een autonome verordening geregeld. Onderzoekers van de Universiteit Leiden⁴³ keken naar de belemmeringen waar gemeenten en inwoners tegen aanlopen bij het uitdaagrecht. Tijdens het rondetafelgesprek van 3 april 2019 over het uitdaagrecht wezen zij erop dat het succes van een initiatief in de praktijk afhankelijk is van het treffen van een daarvoor openstaande gemeente. Tijdens het rondetafelgesprek vertelden initiatiefnemers dat het voor hen niet altijd duidelijk is wat de mogelijkheden zijn in hun gemeente als zij een verzoek doen een gemeentelijke taak over te nemen. Daarnaast spelen soms fundamentele vragen over de verhouding tot de vertegenwoordigende organen. Initiatiefnemers ervaren dat zij aanlopen tegen de complexiteit van wet- en regelgeving bij het voorbereiden en uitvoeren van het initiatief.

In 2018 lieten de leden van de Tweede Kamer vrijwel unaniem blijken, zo blijkt uit de motie-Segers c.s.⁴⁴, belang te hechten aan een regeling voor het uitdaagrecht. Daarmee bevestigt de wetgever dat inwoners de gemeente kunnen uitdagen om een gemeentelijke taak over te nemen. De regering vindt ook dat het voor het uitdagen van een decentrale overheid belangrijk is te bevestigen dat het uitdaagrecht bestaat. Ook moet er op

⁴³ W. den Ouden, G. Boogaard, E.M.M.A. Driessen, *Right to Challenge. Een studie naar de mogelijkheden voor een algemene regeling voor het «Right to Challenge» en andere burgerinitiatieven in Nederland*, Leiden: Universiteit Leiden 2019.

⁴⁴ Kamerstukken II 2018/19, 35 000, nr. 24.

voorhand zijn nagedacht over het beoordelen van deze verzoeken en welke voorwaarden worden verbonden aan de uitvoering om een goede taakuitoefening te kunnen verzekeren. Met de voorgestelde wetwijziging, tezamen met het flankerend beleid ter ondersteuning van overheden, stelt de regering een uitdaagregeling voor. Die moet voorzien in de behoefte van initiatiefnemers aan een sterkere positie die past bij het uitgangspunt van de representatieve democratie en de bestaande juridische kaders van de decentrale eenheidsstaat.

4.3.2. Zeggenschap van de vertegenwoordigende organen als vertrekpunt
De onderzoekers van de Universiteit Leiden wijzen op de verhouding tussen de vertegenwoordigende organen en de burgerinitiatieven als knelpunt.⁴⁵ Zij staan lang niet altijd tegenover elkaar, maar als dat wel het geval is dan roept dat fundamentele vragen op. De verhouding tot de representatieve democratie is in deze memorie van toelichting ook beschreven in § 2.2. Er ontbreken algemene regels over de procedure en inhoudelijke beoordeling van «uitdagingen». Daardoor is het voor initiatiefnemers niet altijd duidelijk wat de mogelijkheden zijn binnen hun gemeente voor de feitelijke overname van een gemeentelijke taak. Tegelijkertijd is het niet wenselijk dat het versterken van de positie van initiatiefnemers ten koste gaat van de positie van de raad.

De regering vindt het belangrijk dat de raad de zeggenschap heeft over het realiseren van initiatieven van inwoners en maatschappelijke partijen. Met dit wetsvoorstel wordt daarom voorgesteld om in de Gemeentewet op te nemen dat het uitdaagrecht onderdeel kan zijn van de voorgestelde participatieverordening. De huidige Gemeentewet staat het uitdaagrecht dat inwoners hebben weliswaar niet in de weg, maar door middel van deze wetwijziging wordt geëxpliciteerd dat bij gemeentelijke verordening nadere regels kunnen worden gesteld over dit soort initiatieven als daar behoefte aan is. Met een regeling van beoordelingscriteria voor uitdagingen kan de gemeenteraad voorzienbaar maken welke afweging het gemeentebestuur maakt bij de besluitvorming over de uitvoering van gemeentelijke taken. Ook kan de raad voorschrijven onder welke voorwaarden gemeentelijke taken aan inwoners kunnen worden overgedragen. In de participatieverordening kunnen bijvoorbeeld regels worden opgenomen over hoe de overheid initiatieven ondersteunt, over criteria zoals representativiteit en inclusiviteit en met gebruik van welke instrumenten, bijvoorbeeld een burgerforum, het uitdaagrecht of digitale participatie. Het is niet mogelijk om hier op wetsniveau regels voor te ontwerpen; de benodigde representativiteit kan immers per onderwerp verschillen. Voor een uitdaging over de buurt- en ouderenzorg kunnen andere eisen voor het draagvlak gelden dan voor het overnemen van de groenvoorziening in de straat.

4.3.3. De open en uitnodigende houding van decentraal bestuur
Hiervoor werd aangegeven dat het succes van een initiatief in de praktijk afhankelijk lijkt of een gemeente daarvoor openstaat, zo blijkt uit het onderzoek van de Universiteit Leiden en het rondetafelgesprek van 3 april 2019. Dat een open houding bij ambtenaren en bestuurders bepalend is, wordt ook bevestigd in het promotieonderzoek van Ubels⁴⁶ naar vernieuwende vormen van lokaal bestuur met een hoge mate van burgerzelfsturing. Het is volgens Ubels en de Nationale ombudsman belangrijk voor decentrale overheden om te investeren in een flexibele, open en uitnodigende houding bij ambtenaren en bestuurders als het gaat om vormen van burgerzelfsturingsvormen en in een voor burgers

⁴⁵ Den Ouden, Boogaard, Driessen 2018, p. 32–33.

⁴⁶ H. Ubels, *Novel forms of governance with high levels of civic self-reliance*, Rijksuniversiteit Groningen, 2020, zie onder andere de conclusie op p. 155–156.

toegankelijke gemeentelijke organisatie(structuur). Dit kan door het stimuleren van leerervaringen in de praktijk, het zo integraal mogelijk benaderen van vraagstukken en helder zijn over de verwachtingen die inwoners mogen hebben over noodzakelijke procedures. Daarnaast heeft het programma Democratie in Actie met diverse trajecten ingezet op het ontwikkelen van democratisch ambtelijk vakmanschap. Als onderdeel van de bouwstenen – DiAmanten – voor het versterken van de lokale democratie, blijven de ontwikkelde ondersteuningsproducten zoals de leermodules democratisch ambtelijk vakmanschap online beschikbaar.⁴⁷ Het is wettelijk verplicht dat het bestuur verzoeken van inwoners, waaronder ook uitdagingen in welke vorm dan ook, zorgvuldig en consistent behandelt. Het bestuur is immers te allen tijde gehouden aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, op grond van artikel 3:1, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) en artikel 3:14 van het Burgerlijk Wetboek. Als een verzoek van een initiatiefnemer neerkomt op de aanvraag van een beschikking, dan is de afwijzing bovendien een appellabel besluit waartegen bestuursrechtelijke rechtsbescherming openstaat (artikel 1:3, tweede lid, Awb).

4.3.4. Kader voor de uitoefening van het uitdaagrecht

De raad kan met de voorgestelde wijziging beslissen welke beleids-terreinen zich op voorhand lenen voor overname van de feitelijke uitvoering, of welke juist niet en welke inhoudelijke en procedurele criteria gelden voor de behandeling van verzoeken of «uitdagingen». Het belang dat met een initiatief wordt gediend, zal de raad steeds moeten afwegen tegen de belangen van andere inwoners en belanghebbenden en de algemene belangen van de financiën en doelmatigheid.

Die algemene belangenafweging kan tot gevolg hebben dat soms geen gehoor kan worden gegeven aan een concreet initiatief van inwoners. Daarnaast is het soms niet mogelijk om een taak te laten uitvoeren door een ander dan de overheid, omdat dit in strijd is met de wet of omdat volgens de raad de aard van de taak zich daartegen verzet. Dat is bijvoorbeeld het geval bij gebonden bevoegdheden of taken waarbij het bestuur slechts beperkte beoordelingsruimte toekomt. Een andere beperking doet zich bijvoorbeeld voor bij taken waarvoor het geweldsmo-
nopolie van belang is voor de uitvoering, zoals in het domein van de openbare orde en veiligheid. Dat neemt niet weg dat zich burgerinitiatieven kunnen ontplooiën op dit terrein, waarbij burgers bijvoorbeeld een signalerende rol vervullen. Het daadwerkelijk overnemen van de taak van de burgemeester om de openbare orde te handhaven, ligt niet voor de hand.

De voorgestelde regeling maakt onderscheid in regels over het uitvoeren van autonome taken en medebewindstaken. Bij autonome taken gaat het om de taken ten aanzien van de gemeentelijke huishouding waarvan de raad heeft besloten een regeling te treffen of taken op te leggen aan het college of de burgemeester. De raad is vrij om te regelen onder welke voorwaarden een ander, bijvoorbeeld een inwoner, deze taken feitelijk kan uitvoeren. Bij medebewindstaken is de taakuitvoering opgelegd in hogere wetgeving. Vanzelfsprekend is overname en het stellen van regels over overname van dergelijke taken alleen mogelijk als de medebewindswet hiervoor de ruimte laat. De Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 (Wmo 2015) en de Wet stelsel openbare bibliotheekvoorzieningen (Wsob) stellen al buiten twijfel dat inwoners en maatschappelijke initiatieven een verzoek kunnen doen om de uitvoering van taken op grond van deze

⁴⁷ Te raadplegen via <https://lokale-democratie.nl/>.

wetten over te nemen en hier wordt ook gebruik van gemaakt.⁴⁸ Als er sprake is van een gesloten stelsel of als de aard van de medebewindstaak zich verzet tegen uitvoering door anderen, is er geen ruimte voor overname van de taak.

De voorgestelde regeling voor de Waterschapswet maakt geen onderscheid tussen regels over het uitvoeren van autonome taken en medebewindstaken, omdat de waterschappen alleen medebewindstaken hebben. Anders dan een gemeente of provincie heeft een waterschap geen eigen huishouding, maar slechts op grond van de Waterschapswet bij provinciale verordening opgedragen taken (artikel 133, eerste lid, van de Grondwet en artikel 1, eerste en tweede lid, van de Waterschapswet). De Waterschapswet deelt deze taken toe aan het algemeen bestuur of het dagelijks bestuur. In de praktijk betekent dit dat het feitelijk overnemen van waterschapstaken slechts beperkt mogelijk is.

4.3.5. Toepasselijkheid van wet- en regelgeving en publiekrechtelijke waarborgen

De onderzoekers van de Universiteit Leiden constateren dat initiatiefnemers belemmeringen ervaren vanwege de complexiteit van wet- en regelgeving. Die komen zij tegen bij het voorbereiden van een uitdaging en uitvoering van het initiatief. Zo zijn de verschillende regelcomplexen die gelden bij initiatieven bijvoorbeeld niet altijd even goed te doorgronden voor particulieren. Een initiatief vergt daardoor soms een lange adem van de initiatiefnemer(s).⁴⁹ Het gaat hierbij onder andere om regels ter voorkoming van oneerlijke concurrentie in het economisch bestuursrecht, het aansprakelijkheids-, contracten- en rechtspersonenrecht en de mogelijke toepasselijkheid van rechtsstatelijke beginselen. Daarnaast gelden mogelijk ook nog specifieke wettelijke eisen voor het uitvoeren van een specifieke taak. Het onderzoek illustreert aan de hand van een aantal casussen dat burgerinitiatieven vaak beleidsterreinen overschrijden. Ook zijn op een concrete casus vaak veel verschillende regelcomplexen van toepassing, afkomstig van verschillende wetgevers van verschillende niveaus. Voor het exploiteren van een zwembad gelden andere regels dan voor het overnemen van een groenvoorziening in de wijk.

De onderzoekers concluderen op dit punt dat een algemene wettelijke regeling niet voor de hand ligt omdat dit de ervaren knelpunten voor de initiatiefnemers niet wegneemt. De regelcomplexen die initiatiefnemers «in de weg zitten» hebben immers ieder hun eigen logica en beschermingsobject. Het belang dat met een initiatief wordt gediend, zal steeds moeten worden afgewogen tegen de belangen die door deze regelcomplexen worden beschermd, zoals de veiligheid voor (andere) burgers, bescherming van de publieke financiën en het waarborgen van eerlijke concurrentieverhoudingen. De regering deelt de opvatting dat die afweging zich niet in een wettelijke regeling laat vatten, omdat dit per initiatief zal verschillen. Het gaat hier in de kern om de beoordeling van de betreffende lokale overheid – die belast is met die taak of taken – of er gelet op de geldende wet- en regelgeving en de betrokken belangen ruimte is voor het honoreren van een concreet voorstel. Ook kunnen lopende contracten niet zomaar worden opgebroken ten gunste van een initiatief.

⁴⁸ KWINK groep, *Midterm Review Wet stelsel openbare bibliotheekvoorziening. Eindrapport*, Den Haag: november 2017 en KWINK groep, *Evaluatie Wet stelsel openbare bibliotheekvoorziening. Eindrapport*, Den Haag: december 2019.

⁴⁹ Den Ouden, Boogaard, Driessen 2019 en H. Ubels, *Novel forms of governance with high levels of civic self-reliance* (diss. Groningen), Groningen: University of Groningen 2020.

Als een uitdaging succesvol is en de overheid ziet de ruimte voor betrokkenheid van inwoners of maatschappelijke partijen bij de uitvoering, dan moet vervolgens worden bekeken welke juridische vorm het beste past. Ook dit zal een afweging zijn van geval tot geval. Daarin bekijken het bestuur en de initiatiefnemers wat werkt. Er zijn verschillende juridische vormen denkbaar, zoals een subsidie- of concessieverlening⁵⁰ of via een overeenkomst. Aanbestedingsrecht kan hierbij een rol spelen; het wetsvoorstel verandert hier niets aan. Dit wordt wel als een struikelblok ervaren, omdat inwoners en maatschappelijke partijen niet bekend zijn met de werking van deze regels en inschrijving op een aanbesteding een drempel kan opwerpen. Toch zijn gemeenten, provincies en waterschappen volgens artikel 1.1 van de Aanbestedingswet 2012 aanbestedende diensten en moeten zij de regels uit het aanbestedingsrecht naleven. Dat kan betekenen dat zij, voordat zij het uitvoeren van bepaalde taken aan inwoners of maatschappelijke partijen gunnen, eerst een openbare aanbestedingsprocedure moeten organiseren. De initiatiefnemers moeten die volgen als zij de uitvoering op zich willen nemen. De regering is zich ervan bewust dat dit voor initiatiefnemers een drempel kan opwerpen, maar de aanbestedingsregels dienen de eerlijke concurrentie als publiek belang. De regering hecht eraan te benadrukken dat niet alle initiatieven hoeven te worden aanbesteed. Dat is onder meer afhankelijk van de waarde van de opdracht. Voor lang niet alle initiatieven is het aanbestedingsrecht een knelpunt. Voor het aanbestedingsrecht is er vanuit het programma Democratie in Actie een handreiking⁵¹ uitgebracht. Deze handreiking richt zich zowel op inwoners die een maatschappelijk initiatief beginnen als op gemeentelijke beleidsmedewerkers en publieke inkopers die burgerinitiatieven willen ondersteunen zonder in strijd te handelen met het aanbestedingsrecht.

Dit wetsvoorstel leidt ook niet tot wijziging van de aansprakelijkheidsregels voor de feitelijke uitvoering van taken. De concrete verdeling van aansprakelijkheid zal ook afhangen van de gekozen juridische vorm. De onderzoekers van de Universiteit Leiden concluderen dat het aansprakelijkheidsrecht door zowel overheden als initiatiefnemers als complex ervaren wordt, maar dat hierin geen juridische tekortkomingen bestaan.⁵² Zij stellen dat het belangrijk is om bij de voorbereiding en beoordeling van een uitdaging vroegtijdig (mogelijke) aansprakelijkheidsrisico's in kaart te brengen voor zowel de overheid als de initiatiefnemers. Dat geldt ook voor de mogelijkheden tot verhaal en de eventuele noodzaak tot het afsluiten van een (aanvullende) verzekering. Het belang van een goede risicotaxatie geldt evenzeer voor de strafrechtelijke aansprakelijkheid.

Over de toepasselijkheid van publiekrechtelijke waarborgen bij de uitoefening van het uitdaagrecht is het belangrijk om op te merken dat bij het afwegen of het uitvoeren van een gemeentelijke taak bij een ander kan worden gelaten, het gemeentebestuur rechtstreeks gebonden is aan de beginselen van behoorlijk bestuur. Het gaat dan onder meer om zorgvuldigheid en motivering, grondrechten en publieke verantwoording. De taken blijven immers bij het gemeentebestuur liggen, maar het feitelijk uitvoeren wordt verlegd naar inwoners of maatschappelijke partijen. Dat betekent dat de wethouder politiek verantwoordelijk blijft voor de uitvoering van de taken. Het college legt immers over de uitoefening van de taak – door wie dan ook – verantwoording af aan de raad en in

⁵⁰ O. Kwast, «Een andere benadering van het right to challenge», *RegelMaat* 2019–6, p. 430–447.

⁵¹ W.A. Janssen & C. Ben-Lahcen, *Handreiking burgerinitiatieven & het aanbestedingsrecht* (2020). Geraadpleegd via <https://lokale-democratie.nl/files/view/b6b2207e-0207-4398-85f7-b6279ebd6f66/1607346088handreiking%20burgerinitiatieven.pdf>

⁵² Den Ouden, Boogaard & Driessen 2019, p. 31 en p. 48–49.

voorkomende gevallen ook aan de rechter. Ook kunnen inwoners met klachten over de uitvoering terecht bij de ombudsman.

De initiatiefnemers zijn vervolgens – net zo min als een andere private partij dat normaliter is – bij de uitvoering niet te beschouwen als een bestuursorgaan. Dat betekent dat de beginselen van behoorlijk bestuur niet rechtstreeks op hun handelen van toepassing is en de Algemene wet bestuursrecht en de Wet openbaarheid van bestuur evenmin.⁵³ De initiatiefnemers zijn vanzelfsprekend wel gebonden aan het aansprakelijkheidsrecht. Zij moeten zich houden aan de voorwaarden die contractueel zijn gesteld of zijn opgelegd door middel van het verlenen van een subsidie of concessie of die gelden op grond van de participatieverordening. Hierin kan het bestuur wel voorwaarden stellen die transparantie, zorgvuldigheid en motivering van en (financiële) verantwoording over de taakuitvoering beogen te borgen. Grondrechten zijn eveneens niet rechtstreeks van toepassing, maar kunnen indirect wel via horizontale werking van betekenis zijn voor de initiatiefnemers.

Het college of de burgemeester kan de feitelijke uitvoering van de taak ook weer terugnemen of de afspraken met initiatiefnemers wijzigen als de raad daarom vraagt of uit eigen beweging, als dat nodig is voor het goed vervullen van de taak. Afhankelijk van de gekozen vorm zijn daar voorwaarden aan verbonden, zoals opgenomen in de participatieverordening of in een contract. Met het programma Democratie in Actie heeft de regering in de afgelopen jaren het uitwerken van het uitdaagrecht ondersteund. Goede voorbeelden van de vormen en randvoorwaarden bij het invullen van de betrokkenheid van inwoners en maatschappelijke partijen zijn gedeeld en blijven te raadplegen via www.lokale-democratie.nl. De manier waarop de regering decentrale overheden ondersteunt bij de implementatie van dit wetsvoorstel wordt nader toegelicht in § 5.

4.4. De zorgplicht van de burgemeester

De burgemeester vertegenwoordigt de gemeente naar buiten toe, ook naar de inwoners toe. Het is daarom bij de dualisering aan de burgemeester toevertrouwd om toe te zien op de kwaliteit van besluitvorming en het invullen van burgerparticipatie in artikel 170, eerste lid, onderdeel a en c, van de Gemeentewet. Deze zorgplicht is bij de burgemeester belegd omdat hij zichtbaar is voor inwoners en bij hen relatief groot vertrouwen geniet, aangezien hij of zij op een zekere afstand staat van de lokale partijpolitiek. De burgemeester draagt daarom al de zorg voor de kwaliteit van de procedures van het voorbereiden, vaststellen en uitvoeren van beleid. Met de voorziene wetswijziging wordt deze zorgplicht in onderdeel a ook uitgebreid naar de fase van evaluatie. Dit sluit aan bij het toevoegen van deze fase aan de verplichte participatieverordening in artikel 150, eerste lid, van de Gemeentewet. Het uitdaagrecht en de mogelijkheid tot het overnemen van taken zijn specifieke vormen van burgerparticipatie. Ze vallen daarmee onder de al bestaande zorgplicht van de burgemeester voor de kwaliteit van burgerparticipatie in onderdeel c. Sinds 2015 (Wet institutionele bepalingen) is niet meer vastgelegd in de Gemeentewet op welke wijze de burgemeester deze zorgplicht invult.

⁵³ Den Ouden, Boogaard & Driessen 2018, p. 31. Vgl. N. Jak, *Semipublieke instellingen. De juridische positie van instellingen op het snijvlak van overheid en samenleving* (diss. Amsterdam VU), Den Haag: Boom juridisch 2014, p. 371.

5. Implementatie en flankerend beleid

De regering benadrukt dat participatie het beste tot zijn recht komt als er voldoende ruimte is voor lokaal maatwerk. Het uitgangspunt van dit wetsvoorstel is dat het aan decentrale overheden wordt overgelaten nadere regels over de betrokkenheid van inwoners en andere belanghebbenden te stellen in hun participatieverordening. Zo is er volop ruimte om hieraan lokaal invulling te geven en daarbij randvoorwaarden te creëren. Toch vindt de regering het haar taak om decentrale overheden te ondersteunen bij de implementatie van dit wetsvoorstel. Dit wetsvoorstel staat dan ook niet op zichzelf, maar wordt ondersteund met flankerend beleid.

Van 2018 tot en met eind 2021 is met het samenwerkingsprogramma Democratie in Actie al het nodige in werking gesteld om decentrale overheden te ondersteunen bij (digitale) participatie, uitdaagrecht, en democratisch vakmanschap. Zo is bijvoorbeeld samen met de VNG een voorbeeld participatieverordening en een daar bijbehorende handreiking ontwikkeld, die nu al kunnen worden gebruikt.⁵⁴ Tevens zijn meerdere bijeenkomsten georganiseerd voor decentrale bestuurslagen om hen te ondersteunen bij het opstellen van een participatieverordening. Om decentrale overheden te helpen bij het bepalen van de juiste vorm van participatie, heeft het Ministerie van BZK samen met ProDemos een afwegingskader voor participatie ontwikkeld. Deze zogenoemde «Participatiewijzer» helpt gemeenten te kiezen voor de juiste mix van participatiemethoden in de verschillende fasen van het beleidsproces.⁵⁵ Het biedt een vergelijking van methoden op basis van democratische waarden als inclusiviteit, transparantie, zeggenschap, deliberatie, efficiëntie en toegankelijkheid en geeft tips hoe deze vormen van participatie goed in te zetten.

Daarnaast zijn gemeenten ondersteund met kennis en goede voorbeelden op allerlei vormen van participatie en op relevante thema's, zoals de energietransitie. Zo is er voor gemeenten een inspiratiegids en routeplanner voor het uitdaagrecht gemaakt. Via bijeenkomsten en het kennisplatform www.lokale-democratie.nl zijn praktijkverhalen gedeeld over hoe burgers een grotere stem te geven met een burgerforum. De inspiratiegids voor digitale participatie helpt gemeenten op weg met kennis, tips en goede voorbeelden over online participatie. Op het thema energietransitie reikt de handreiking «Burgercollectieven in de energietransitie» decentrale overheden tips aan hoe ruimte te bieden aan burgercollectieven. Alle bouwstenen en instrumenten voor het versterken van de lokale democratie zijn via de inwerkprogramma's voor nieuwe gemeenteraden en gemeentebesturen beschikbaar gesteld. Die blijven via het kennisplatform www.lokale-democratie.nl te gebruiken door alle decentrale overheden.

De voorbeeldparticipatieverordening, de Participatiewijzer, de inspiratiegids en routeplanner voor het uitdaagrecht en andere ondersteunende instrumenten op het gebied van participatie zijn ook voor de provincies, de waterschappen en de openbare lichamen Bonaire, Saba en Sint-Eustatius beschikbaar gesteld.

⁵⁴ Vereniging van Nederlandse Gemeenten en Berenschot, *Aan de slag met participatie*, Utrecht: Berenschot B.V. 2021, te raadplegen via <https://vng.nl/nieuws/voorbeeld-verordening-participatie-en-handreiking-verschenen>.

⁵⁵ ProDemos, *Participatiewijzer*, te raadplegen via <https://www.participatiewijzer.nl/>.

Ook in deze regeerperiode voorziet de regering bij de implementatie van dit wetsvoorstel in het ondersteunen van decentrale overheden bij het versterken van participatie. In gesprek met medeoverheden, de koepels, beroeps- en belangenverenigingen en politieke partijen beziet het kabinet hoe het decentrale overheden het beste kan ondersteunen bij de implementatie van dit wetsvoorstel. Daarbij wordt voortgebouwd op het sterke en brede bestuurlijke netwerk dat tot stand is gekomen met het samenwerkingsprogramma Democratie in Actie. Beproefde instrumenten, goede voorbeelden en praktijkverhalen worden onder de aandacht gebracht via het kennisplatform www.lokale-democratie.nl. Waar nodig worden aanvullende kennis en instrumenten ontwikkeld om de participatie, invloed en zeggenschap van burgers in het decentraal bestuur te versterken. Te denken valt aan het beschikbaar stellen van een ondersteuningspool op de versterking participatie. Medeoverheden kunnen daar gebruik van maken en zij kunnen er terecht voor kennis, advies en ondersteuning in de praktijk. Te denken valt ook aan de ondersteuning van democratisch vakmanschap en het stimuleren van een open, uitnodigende houding bij ambtenaren en politici en het delen van kennis over democratische innovaties. Met specifieke aandacht voor minder gehoorde stemmen, zoals die van jongeren en van mensen in specifieke aandachtsgebieden in «Afgehaakt» Nederland.⁵⁶

Daarnaast neemt het kabinet het initiatief om een onderzoeksmonitor burgerparticipatie op te zetten. Daarmee kan de vinger aan de pols worden gehouden bij uitvoering van het wetsvoorstel. Hiermee worden de ervaringen en lessen van medeoverheden bij het opstellen van een participatieverordening en bij het inbedden van burgerparticipatie in de politieke praktijk en ambtelijke organisatie gebundeld. Ook wordt vanuit het burgerperspectief de bedoelde uitkomst gemonitord. Ervaren volksvertegenwoordigers, bestuurders en burgers straks heldere spelregels voor burgerparticipatie? Wordt het voor burgers inzichtelijker wat de spelregels zijn en wanneer en hoe zij hun stem kunnen laten horen?

Tot slot wordt in den brede ingezet op het versterken van de positie van de gemeenteraden en provinciale staten. In de brief van 26 oktober 2021 heeft de Minister van BZK acties en maatregelen benoemd ter versterking van de positie van raden en staten. Daardoor kunnen zij hun controlerende, kaderstellende en volksvertegenwoordigende rollen adequaat uitoefenen. In relatie tot dit wetsvoorstel betekent dit dat raden en staten door adequate ondersteuning, toerusting en scholing beter in staat worden gesteld om goede kaders voor participatie vast te stellen en de uitvoering daarvan te controleren. De volksvertegenwoordiging moet de tijd en ruimte kunnen vrijmaken om te monitoren, leren en reflecteren op hun – kaderstellende – rol in relatie tot bijvoorbeeld het participatiebeleid. Het doel hiervan is dat volksvertegenwoordigers het goede gesprek voeren over welke vormen van participatie in welke beleidsfasen al dan niet geschikt zijn binnen de desbetreffende overheid.

Zoals aangekondigd in de brief van 26 oktober 2021 wil de Minister van BZK in overleg met het decentraal bestuur bezienswaardige aanvullende maatregelen ter versterking van het decentraal bestuur en de decentrale volksvertegenwoordiging nodig en wenselijk zijn. Bijvoorbeeld het uitvoeren van een proef in tien gemeenten of provincies met een

⁵⁶ J. de Voogd en R. Cuperus, *Atlas van afgehaakt Nederland: over buitenstaanders en gevestigden*, 2021, te raadplegen via <https://kennisopenbaarbestuur.nl/rapporten-publicaties/atlas-van-afgehaakt-nederland/>.

zogenaamd statuut.⁵⁷ De kern van een statuut is dat de raad en het college aan het begin van een raadsperiode goede afspraken maken over de onderlinge samenwerking, over de manier waarop verantwoording en democratische controle plaatsvinden en over de informatievoorziening. Desgewenst kunnen ook afspraken worden gemaakt over onder meer vormen van participatie en directe democratie, algemene en richtinggevendende beginselen over het bestuur van de gemeente of over de hoofdlijnen van gemeentelijk beleid op enkele belangrijke terreinen. Op deze manier kan de raad beter in positie komen.

6. Verhouding tot hoger recht en nationale regelgeving

6.1. Grondwet en Europees Handvest inzake lokale autonomie

Artikel 124, eerste lid, van de Grondwet legt de vrijheid vast van de gemeenten om over hun eigen huishouding zelfstandig zaken ter hand te nemen. Op grond van het tweede lid van artikel 124 kan bij of krachtens de wet van het gemeentebestuur regeling en bestuur worden gevorderd. Dit wetsvoorstel, en daarbij in het bijzonder het onderdeel over het uitdaagrecht, brengt geen verandering in het toekennen van taken door de raad (in autonomie) of gevorderd bij of krachtens de wet (medebewind), omdat de taken en de verantwoordelijkheid voor de uitvoering bij het gemeentebestuur blijven berusten. In artikel 125 van de Grondwet wordt de door de bevolking gekozen gemeenteraad als het hoofd van de gemeente aangewezen. Participatieve democratie is een aanvulling op de representatieve democratie. Daarom laat de regering in dit wetsvoorstel de vrijheid aan de raad om te beslissen op welke manier participatie in de gemeente vorm krijgt.

Zoals is toegelicht in § 4 zijn verzoeken tot feitelijke overname, of «uitdagingen», een vorm van petitie op basis van artikel 5 van de Grondwet. Artikel 5 van de Grondwet heeft een absoluut karakter; beperking is niet mogelijk. Overheidsorganen kunnen wel regels stellen over de behandeling van verzoeken, zo ook over verzoeken die burgerinitiatieven en uitdagingen inhouden. Artikel 5 van de Grondwet houdt geen antwoordplicht in, maar een plicht tot het behandelen en beantwoorden van de verzoeken is af te leiden uit de beginselen van behoorlijk bestuur.⁵⁸ Met dit wetsvoorstel wordt voorgesteld om in de Gemeentewet te expliciteren dat de gemeenteraad regels kan stellen over het overnemen van de feitelijke uitvoering van taken van de gemeente door inwoners en maatschappelijke partijen en de behandeling van verzoeken daartoe. Dit wetsvoorstel is daarmee een nadere uitwerking van het petitierecht op decentraal niveau. De regeling van de raad mag niet tot gevolg hebben dat het recht op het indienen van verzoeken of «uitdagingen» door eenieder wordt ingeperkt.

Dit wetsvoorstel sluit eveneens aan bij het Europees Handvest inzake lokale autonomie van de Raad van Europa,⁵⁹ en het Aanvullend Protocol burgerparticipatie.⁶⁰ Hierin is erkend dat participatie van burgers in het openbaar bestuur van fundamenteel belang is voor lokale en provinciale

⁵⁷ Zie ook G. Leenknecht, *Naar een sterkere raad. Een verkenning naar de mogelijkheid van een gemeentelijk en regionaal statuut*, Tilburg: Tilburg Law School Department of Public Law and Governance februari 2021.

⁵⁸ Kamerstukken II 1975/76, 13 872, nr. 4, p. 88 en 104.

⁵⁹ Handvest van 15 oktober 1985 (Trb. 1987, 63), goedgekeurd bij Wet van 10 oktober 1990, Stb. 546, voor Nederland in werking getreden op 1 juli 1991.

⁶⁰ Aanvullend Protocol bij het Europees Handvest inzake lokale autonomie betreffende het recht op participatie in de aangelegenheden van lokale autoriteiten van 16 november 2009 (Trb. 2009, 227 en Trb. 2010, 96), aangeboden ter stilzwijgende goedkeuring op 22 september 2020, Kamerstukken II 2010/11, 32 524, nr. A/1.

autonomie. Het Aanvullend Protocol bevat regels over het recht op burgerparticipatie in de aangelegenheden van lokale autoriteiten. Het recht op burgerparticipatie is het recht te proberen het uitoefenen van bevoegdheden en verantwoordelijkheden door een lokale autoriteit mede te bepalen of hierop invloed uit te oefenen. Het gaat erom dat burgers recht hebben op meedenken en meespreken. Het recht te stemmen en kandidaat te staan wordt vooropgesteld. Daarnaast worden andere vormen van participatie genoemd als mogelijkheid, zoals lokale referenda, raadpleging en petitie. Met dit voorstel tot wijziging van de Gemeentewet en het flankerend beleid wil de regering zorgvuldige participatie bij het voorbereiden, uitvoeren en evalueren van beleid van de decentrale overheden bevorderen. De Gemeentewet biedt zo een kader waarbinnen decentrale vertegenwoordigende organen de ruimte hebben om participatie van inwoners op een betekenisvolle wijze inhoud te geven.

6.2. Medebewindswetgeving en andere bijzondere wetgeving

Participatie is in verschillende wetten op verschillende manieren geregeld. Het uitgangspunt van dit wetsvoorstel is dat daar waar participatie al in bijzondere wetten is geregeld, die regeling voorgeeft. De wetswijziging beoogt een aanvulling te zijn op al bestaande participatieregelingen in andere wetten. Eerder werd al genoemd dat de Wmo 2015 en de Wsob aangeven dat inwoners en maatschappelijke partijen een verzoek kunnen doen om het uitvoeren van taken op grond van die wetten over te nemen. Andere voorbeelden zijn artikel 47 van de Participatiewet over cliëntenparticipatie en artikel 8 van de Wet SUWI over de landelijke cliëntenraad.

Ook in de Omgevingswet is participatie belangrijk. In de Omgevingswet is bijvoorbeeld voor verschillende instrumenten een motiveringsplicht voor participatie voorgeschreven.⁶¹ Daarmee wordt het bestuursorgaan aangespoord zorg te dragen voor vroegtijdige participatie van derden. Hoe participatie wordt vormgegeven is afhankelijk van onder andere het instrument, de opgaven in de fysieke leefomgeving en van de betrokken partijen. Ieder bestuursorgaan zal zelf invulling geven aan participatie. Bij de vaststelling van het besluit moet het bestuursorgaan aangeven hoe inwoners, bedrijven, maatschappelijke partijen en bestuursorganen bij de voorbereiding zijn betrokken en wat de resultaten daarvan zijn. Eveneens is in het Omgevingsbesluit, in opvolging van motie-Nooren c.s.⁶², voorgesorteerd op dit wetsvoorstel. Ook is daarin geregeld dat decentrale overheden moeten aangeven op welke manier zij invulling geven aan het toepasselijke decentrale participatiebeleid. Decentrale overheden moeten nu dus al nadenken over participatiebeleid voor instrumenten uit de Omgevingswet en dit beleid vaststellen en publiceren. Het is aan de decentrale overheden om te bepalen hoe het participatiebeleid eruit komt te zien.

Op uitoefening van medebewindstaken blijft het interbestuurlijk toezicht op grond van artikel 123 tot en met 124h Gemeentewet, artikel 120 tot en met 121f Provinciewet en artikel 230 en 231 WolBES onverminderd van toepassing.

⁶¹ Onder andere in de artikelen 10.2, 10.7 en 10.8 van het Omgevingsbesluit, *Stb.* 2018, 290.

⁶² Kamerstukken I 2019/20, 34 986, nr. AA.

7. Gevolgen

7.1. Gevolgen voor decentrale overheden

Decentrale overheden zien de toegevoegde waarde van participatie. Daarom hebben zij de afgelopen jaren geïnvesteerd in het ondersteunen en begeleiden van initiatiefnemers bij het uitwerken van initiatieven. Bij veel decentrale overheden is participatie dan ook al een gangbaar onderdeel van de werkwijze in het beleidsproces. Met dit voorstel wordt in de Gemeentewet, de Provinciewet, de Waterschapswet en de WolBES op het punt van participatie aangesloten op de huidige praktijk. Met de wijziging wordt het belang geëxpliciteerd dat het decentraal bestuur inwoners in staat stelt betrokken te zijn bij het voorbereiden, uitvoeren en evalueren van beleid. Uit de praktijk volgt dat een gevoel van eigenaarschap bij de inwoner en een open en uitnodigende houding van de gemeente, ook in een latere fase van het beleidsproces, de kwaliteit van (de uitvoering van) het beleid ten goede komt. Ook versterkt dit de nabijheid tussen bestuur en inwoner en kan een besluit op meer acceptatie rekenen. Door vooraf heldere kaders en voorwaarden te stellen voor participatie worden formele zekerheid, verwachtingen en transparantie bevorderd en juridische procedures achteraf verminderd. Dit versterkt het vertrouwen in de representatieve democratie en brengt de decentrale volksvertegenwoordiging in positie. Gemeenten, provincies, waterschappen en Caribisch Nederland moeten hiertoe hun verordening aanpassen aan de eigen voorkeuren en situatie. Dit betreft een eenmalige inspanning en kan grotendeels in reguliere processen worden meegenomen. Vanzelfsprekend vergt het ontwikkelen en de implementatie van de nieuwe participatieverordening voor sommige decentrale overheden extra inspanning. Decentrale overheden kunnen zelf invulling geven aan de manier waarop wordt omgegaan met participatie. Daarom zal de regering voor en na inwerkingtreding van dit wetvoorstel via flankerend beleid de implementatie ondersteunen. Kort en goed: materieel leidt het wetsvoorstel niet tot wijziging van de taken van gemeenten.

Een specifieke vorm van participatie in de uitvoering van beleid is het uitdaagrecht. Dit voorstel expliciteert dat de decentrale volksvertegenwoordiging regels kan stellen voor het uitdaagrecht en dat inwoners altijd een verzoek kunnen indienen voor het overnemen van de feitelijke uitvoering van een taak van de gemeente, provincie of het waterschap.⁶³ Vooral veel gemeenten en in toenemende mate provincies werken al met een vorm van het uitdaagrecht en het is een keuze van de decentrale volksvertegenwoordiging om hierover nadere regels te stellen. Het uitdaagrecht heeft betrekking op verzoeken aan de decentrale overheid om een bepaalde gemeentelijke taak over te nemen, als een inwoner of maatschappelijke partij denkt dit bijvoorbeeld beter te kunnen. Net als bij de participatieverordening vraagt dit specifieke instrument ondersteuning bij de implementatie. Vanuit het samenwerkingsprogramma Democratie in Actie is in de afgelopen jaren ingezet op maatwerkondersteuning, extra ontwikkel- en leertrajecten, inzet van experts op specifieke knelpunten, regionale voorlichtingsbijeenkomsten, het opstellen van een voorbeeldparticipatieverordening, waarin ook regels zijn opgenomen voor het uitdaagrecht, alsmede diverse handreikingen. Relevante ontwikkelde producten en «Bouwstenen» zoals de inspiratiegids *Uitdaagrecht en Handreiking model participatieverordening voor de lokale democratie* zijn online beschikbaar. Verder ondersteunen de VNG en beroeps- en belan-

⁶³ Daarbij zij voor de volledigheid opgemerkt dat voor waterschappen geldt dat het algemeen bestuur is samengesteld uit vertegenwoordigers van categorieën van belanghebbenden bij de uitoefening van de taken van het waterschap. Zie noot 11.

genverenigingen decentrale overheden bij het inbedden en doorontwikkelen van burgerparticipatie.

Het wetsvoorstel heeft geen financiële consequenties voor de rijksbegroting, omdat de beperkte financiële consequenties ten laste komen van de begroting van BZK.

7.2. Administratieve lasten voor burgers, bedrijven en milieu

Het voorstel heeft geen administratieve lasten voor burgers, voor bedrijven en milieu tot gevolg. Het Adviescollege Toetsing Regeldruk (ATR) deelt de analyse van de regeldrukeffecten en heeft geen formeel advies uitgebracht over het voorstel, vanwege de beperkte omvang van de regeldrukeffecten.

8. Overgangsrecht en inwerkingtreding

Na inwerkingtreding van deze wet is de gemeenteraad verplicht de inspraakverordening te wijzigen in een participatieverordening. Daarbij geldt een overgangstermijn van twee jaar. Daarin hebben gemeenten de tijd een nieuwe participatieverordening vast te stellen. Met een maximum van twee jaar na de inwerkingtreding van deze wet, blijft de inspraakverordening van kracht totdat de raad een nieuwe participatieverordening vaststelt.

Het doel van deze wetswijziging is dat voor zowel de inwoners als voor de decentrale overheden duidelijk is binnen welke kaders inwoners in het beleidsproces participeren en op welke manier zij in welke fase van het beleidsproces betrokken kunnen zijn. Met monitoring en evaluatie van dit voorstel wil de regering inzicht krijgen of het hiervoor beschreven doel in de praktijk wordt bereikt. Zoals in §5 aangegeven neemt de Minister van BZK daartoe het initiatief om een onderzoeksmonitor burgerparticipatie op te zetten. De evaluatie heeft een kwalitatieve insteek en vindt plaats enige tijd nadat het wetsvoorstel inwerking is getreden en de overgangstermijn van twee jaar is verlopen. Om goed inzicht te krijgen in de effecten van de werking van de participatieverordening is vanzelfsprekend enige tijd en ervaring nodig met de nieuwe verordening. Het accent in deze evaluatie ligt op het beoordelen of de met de participatieverordening beoogde duidelijkheid voor inwoners en overheden over de kaders van participatie effectief en efficiënt is gerealiseerd. Deze evaluatie wordt meegenomen in de reguliere beleidsdoorlichting van het desbetreffende beleidsartikel.

9. Advies en consultatie

Een ontwerp van dit wetsvoorstel is voorgelegd aan de VNG, het Interprovinciaal Overleg (IPO), de Unie van Waterschappen (UvW), en de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba. De bestuurlijke consultatie voor dit wetsvoorstel heeft tot 14 februari 2020 opengestaan. Van de VNG, het IPO, de UvW, Bonaire en Saba zijn reacties ontvangen⁶⁴. Gedurende dezelfde periode heeft de internetconsultatie opengestaan. Daarbij zijn dertien reacties binnengekomen.

Tijdens de (internet)consultatieperiode heeft het Ministerie van BZK, in samenwerking met de VNG, het IPO en de UvW, een expertmeeting belegd. Samen met vertegenwoordigers van gemeenten, provincies, waterschappen, de VNG, het IPO, de UvW, de VvG, het Ministerie van IenW en het Ministerie van BZK is deze bijeenkomst gebruikt om het

⁶⁴ Tevens ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

wetsvoorstel te versterken en vragen (vanuit de praktijk) te beantwoorden. De vragen en suggesties die uit de expertmeeting volgen, komen overeen met de inhoud van de reacties op de (internet)consultatie en zullen niet afzonderlijk worden genoemd.

De VNG

De VNG is positief over het wetsvoorstel nu het voorstel aansluit op de huidige ontwikkeling die gemeenten maken op het gebied van burgerparticipatie. De VNG ziet de verbreding van de inspraakverordening naar een participatieverordening als een logische stap. Tevens ziet de VNG dat het wetsvoorstel gemeenteraden aanleiding geeft een goede inhoudelijke discussie te voeren over de manier waarop inwoners betrokken worden in verschillende fasen van het beleidsproces.

Ook over de vorm van de verankering van het uitdaagrecht als specifieke vorm van participatie is de VNG positief, omdat gemeenteraden op deze wijze voldoende ruimte hebben een weloverwogen besluit te nemen op dit punt. De VNG vraagt wel duidelijkheid over de uitvoeringsconsequenties van het uitbreiden van de inspraak op beleidsvoorbereiding naar de uitvoering en evaluatie van beleid, met name op het punt van kosten en capaciteit. De VNG wijst daarbij op een uitvoeringstoets zoals is opgenomen in de Code Interbestuurlijke verhoudingen. De memorie van toelichting is op deze punten uitgebreid. Het advies van de VNG om een ruimere termijn van invoering te hanteren is overgenomen.

De VNG is verder van mening dat de burgemeester in het conceptwetsvoorstel ten onrechte wordt gepositioneerd als procesbegeleider van burgerparticipatie. De regering heeft in het onderhavige wetsvoorstel enkel beoogd artikel 170, eerste lid, onderdeel a, van de Gemeentewet in lijn te brengen met de tekst van het voorgestelde eerste lid van artikel 150 van de Gemeentewet. In het huidige artikel 170, eerste lid, onderdeel a, wordt geregeld dat de burgemeester zorgt draagt voor de kwaliteit van de voorbereiding, vaststelling en uitvoering van beleid en de juridische procedures. In feite wijzigt de huidige zorgplicht van de burgemeester dus niet. In § 4.4 van de toelichting is dit nader toegelicht. Met de VNG is de regering van mening dat het aan gemeenten zelf is om een procesbegeleider aan te wijzen die verantwoordelijk is voor de voortgang en uitvoering van participatie.

Tot slot vraagt de VNG aandacht voor de naam van de verordening. De regering spreekt korthedshalve in het wetsvoorstel over de participatieverordening. Het staat gemeenten vrij om daarvoor zelf een naam te hanteren die niet tot spraakverwarring leidt met andere verordeningen.

Het IPO

Het IPO ziet het wetsvoorstel als stimulans voor provincies en gemeenten om de bestaande regeling van inspraak te moderniseren en aan te passen aan de behoeften van deze tijd. Doordat de vormgeving van participatie vrijgelaten wordt aan de overheden, ook voor het uitdaagrecht, wordt hiermee recht gedaan aan behoeften en inzichten op decentraal niveau. Het IPO onderschrijft deze keuzes. Het advies van het IPO om een ruimere termijn van invoering te hanteren neemt de regering over, evenals het advies de positie van de provincie in de toelichting op het wetsvoorstel meer tot uitdrukking te brengen. Ten slotte geeft het IPO aan dat het zinvol kan zijn in te gaan op een aantal wezenlijke randvoorwaarden en uitgangspunten voor het goed regelen van de voorgestelde vormen van participatie. Dit is in algemene zin toegelicht in § 2.3, 3, 4.2 en 4.3 van deze toelichting. Zoals ook beschreven is in § 5 van de toelichting zullen de nodige randvoorwaarden verschillen per onderwerp en per situatie en bij

de implementatie van dit wetsvoorstel worden decentrale overheden ondersteund bij de ontwikkeling van de kaders in hun verordening door het Programma Democratie in Actie.

De UvW

De UvW kan instemmen met de verbreding van de huidige inspraakverordening naar een participatieverordening. De UvW vindt het verstandig dat de regeling voor het uitdaagrecht facultatief is, nu terecht in de toelichting op het voorstel wordt opgemerkt dat het feitelijk overnemen van waterschapstaken via een uitdaagrecht slechts beperkt mogelijk is. Het advies van de UvW om een ruimere termijn van invoering te hanteren neemt de regering over.

Saba

Het bestuurscollege van Saba staat positief tegenover het wetsvoorstel en waardeert het dat Saba als elke andere gemeente betrokken wordt in dit proces. Wel vraagt Saba aandacht voor de capaciteit voor de daadwerkelijke uitvoering van deze taak. In § 7 van de toelichting is hierop ingegaan.

Bonaire

Het bestuurscollege van Bonaire onderschrijft het belang van het versterken van de lokale democratie door middel van het bevorderen van de participatie van burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties en kan zich daarom vinden in het wetsvoorstel.

Het bestuurscollege van Bonaire vindt de invoeringstermijn van één jaar te kort. Dit advies is overgenomen en in het wetsvoorstel is daarom een overgangstermijn van twee jaar geregeld. Het bestuurscollege geeft aan dat de ondersteunende maatregelen voor het invoeren van het uitdaagrecht ook in Caribisch Nederland noodzakelijk zijn. De regering onderschrijft dat ook de ondersteunende maatregelen, zoals handreikingen en best practices, beschikbaar moeten zijn voor de BES-eilanden. In de toelichting is dit punt aangevuld.

Reacties internetconsultatie⁶⁵

De internetconsultatie heeft dertien reacties opgeleverd. Acht reacties zijn afkomstig van inwoners. Ook zijn er reacties van bewonersorganisaties, zoals het Netwerk R2C en het Landelijk Samenwerkingsverband Actieve bewoners (LSA). De overige reacties zijn afkomstig van de Nederlandse Vereniging voor Raadsleden (NVvR), de Vereniging van Griffiers (VvG) en de Nederlandse Melkveehouders Vakbond (NMV).

Het grootste aantal reacties hebben betrekking op de wettelijke verankering van het uitdaagrecht. Daarbij heeft de raad de mogelijkheid regels te stellen voor het overnemen van de feitelijke uitvoering van taken. De reactie is dat het uitdaagrecht daarmee vrijblijvend is opgenomen in het wetsvoorstel en niet als een verplichting. Het advies om de raad te verplichten regels te stellen over het uitdaagrecht is niet overgenomen. In § 3 en § 4 is toegelicht dat het verplicht stellen van een participatieverordening en het expliciet benoemen van de mogelijkheid van het uitdaagrecht als een vorm van participatie voldoende aanleiding voor decentrale overheden is om op lokaal niveau het gesprek hierover aan te gaan en te bekijken welke mogelijkheden passend zijn bij de lokale behoeften en omstandigheden. Ook is in reactie hierop aangegeven in § 5 dat via het Ministerie van BZK, in samenwerking met koepelorganisaties en beroeps-

⁶⁵ De reacties zijn tevens ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

verenigingen, gerichte toerusting en ondersteuning wordt geboden aan decentrale overheden. Dit omdat het werken met participatie naast deze wetswijziging om een cultuurverandering vraagt. Uit de gelijksoortige bepalingen over het uitdaagrecht in de Wmo en Wsob blijkt dat een dergelijke verankering gemeenten stimuleert hiermee aan de slag te gaan.

Een aantal reacties ziet op de verhouding tussen de participatieve democratie en de representatieve democratie. Als voorbeeld wordt genoemd dat participanten niet ter verantwoording kunnen worden geroepen bij een volgende verkiezing, zoals dat wel kan bij een representatieve volksvertegenwoordiging. De regering stelt nadrukkelijk en onderstreept op deze plaats nogmaals dat de representatieve democratie het uitgangspunt vormt in Nederland. De participatieve democratie is hierop een aanvulling. Deze verhouding is naar aanleiding van de consultatiereacties verder toegelicht in § 2.2. De verhouding tot het Europees Handvest inzake lokale autonomie en het Aanvullend Protocol betreffende burgerparticipatie is verduidelijkt in § 6.1. Over het uitdaagrecht als specifieke vorm van participatie wordt verder in het bijzonder opgemerkt dat het een negatief effect kan hebben op de rol en positie van de representatieve volksvertegenwoordiging, omdat het juist verwarring creëert in plaats van heldere verwachtingen. Deze zorg is mede naar aanleiding van deze opmerking meegenomen in § 4.3. Ook wordt gevraagd in hoeverre participanten onder de regels van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur vallen. Dit is toegelicht in § 4.3.3.

Ook wordt in een aantal reacties gepleit voor het periodiek evalueren van de resultaten van de toepassing van het uitdaagrecht en voor de ruimte om dit instrument in samenhang met andere participatie-instrumenten verder te ontwikkelen. Decentrale overheden hebben na inwerkingtreding twee jaar de tijd om een nieuwe participatieverordening vast te stellen. Met monitoring en evaluatie van dit voorstel wil de regering inzicht krijgen of het doel van het wetsvoorstel wordt bereikt. Dit is meegenomen in de toelichting op het wetsvoorstel in § 8.

Tot slot heeft de regering de suggestie van een bewonersorganisatie om de definitie van het uitdaagrecht aan te passen verwerkt door deze te verduidelijken in § 2.1. Op deze manier komt het uitdaagrecht zoals dat bedoeld is in de Nederlandse context het beste tot uitdrukking.

Artikelsgewijs

Artikel 1, onderdeel A, eerste subonderdeel (artikel 150, eerste lid)

Met dit subonderdeel wordt aan artikel 150, eerste lid, van de Gemeentewet toegevoegd dat in deze verordening ook de betrokkenheid bij de uitvoering en evaluatie van beleid wordt geregeld. Vanwege deze verbreding is niet langer sprake van een inspraakverordening, maar van een participatieverordening. In de participatieverordening regelt de gemeenteraad de wijze waarop beleidsvoornemens bekend worden gemaakt in de fase van voorbereiding, uitvoering en evaluatie. Ook bevat de participatieverordening regels over de manier waarop inwoners en andere belanghebbenden worden betrokken. Het blijft ter volledige beoordeling van de gemeenteraad ten aanzien van welke beleidsvoornemens participatie wordt ingericht en op welke manier de participatie wordt vormgegeven. Op welke wijze participatie het beste kan worden ingericht is afhankelijk van de specifieke algemene voorzieningen of activiteiten waarvoor de gemeente beleid ontwikkelt. In artikel 150, eerste lid, wordt daarom vastgelegd dat de raad bij verordening regels stelt over de betrokkenheid van inwoners en andere belanghebbenden, maar niet

hoe dat moet gebeuren. De raad kan de participatie per beleidsterrein regelen en is vrij verschillende vormen te kiezen voor de verschillende beleidsterreinen. Zoals is aangegeven in het algemeen deel, kan de raad bijvoorbeeld kiezen voor internetconsultatie, G1000-bijeenkomsten, raadspanels, ontwerpateliers, stadsgesprekken, discussiefora en enquêtes.

Artikel I, onderdeel A, tweede subonderdeel (artikel 150, tweede lid)

In artikel 150, tweede lid, van de Gemeentewet is opgenomen dat voor de huidige inspraak de uniforme openbare voorbereidingsprocedure (ook wel: UOV-procedure) wordt gebruikt, tenzij de gemeenteraad daarover een andere beslissing heeft genomen. De UOV-procedure wordt geregeld in afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Deze klassieke zienswijzenprocedure is een vorm van participatie. Afdeling 3.4 is facultatief van aard en met het tweede lid wordt deze afdeling toepasselijk voor de gemeentelijke inspraak tenzij de raad in de participatieverordening anders bepaalt.

Hiervoor is toegelicht dat de raad vrij is te bepalen welke vorm van participatie is voorgeschreven. Als de raad kiest voor een inspraakprocedure, dan blijft het vanwege harmonisering wenselijk dat de Gemeentewet dan als hoofdregel afdeling 3.4 van de Awb van toepassing verklaart. Dat betekent dat als de raad in de verbrede participatieverordening voor een bepaald beleidsterrein of in een bepaalde fase van beleidsvorming kiest voor inspraak en verder geen procedurele regels opneemt, de uniforme openbare voorbereidingsprocedure wordt gevolgd. Benadrukt wordt dat de raad de vrijheid heeft om afwijkende procedurele voorschriften te regelen als hij die doelmatiger acht of passender in de lokale omstandigheden. De UOV-procedure is in ieder geval toepasbaar voor ontwerpbesluiten en gelet op de schakelbepaling van artikel 3:1, tweede lid, Awb is de procedure ook toepasbaar op andere handelingen, voor zover de aard van de handelingen zich daartegen niet verzet.

Artikel I, onderdeel A, derde subonderdeel (artikel 150, derde lid (nieuw))

Met dit onderdeel wordt een nieuw derde lid voorgesteld in artikel 150 van de Gemeentewet. Daarin wordt bepaald dat de gemeenteraad in de participatieverordening nadere regels kan stellen over initiatieven van ingezetenen en maatschappelijke partijen bij de uitvoering van het beleid door het gemeentebestuur. Hieronder is ook begrepen dat de feitelijke uitvoering van de taken van het college en de burgemeester door ingezetenen of maatschappelijke partijen plaatsvindt. Het gemeentebestuur is de aanduiding voor ieder bevoegd orgaan binnen de gemeente, waarmee naast de burgemeester en het college ook de raad bedoeld wordt (artikel 5 en 6 Gemeentewet). Zoals in paragraaf 5.3 van het algemeen deel van deze toelichting is aangegeven, hebben ingezetenen en maatschappelijke partijen een uitdaagrecht. De raad kan in de participatieverordening regels vaststellen over de beoordeling van verzoeken tot overname van gemeentelijke taken en eisen stellen aan de manier van uitvoering. Ten slotte kan de raad in de participatieverordening regels stellen over de wijze waarop de effecten van de uitvoering worden geëvalueerd en aan de hand van welke criteria dat gebeurt.

Met het derde lid wordt beoogd het uitdaagrecht en de overname van taken door ingezetenen en maatschappelijke partijen te verankeren in de Gemeentewet. Het is aan de gemeenteraad zelf om te beslissen voor welk type maatschappelijke partijen de uitvoering van gemeentelijke taken kan

worden overgenomen. Afhankelijk van de lokale omstandigheden kan het bijvoorbeeld gaan om lokale verenigingen of stichtingen, buurtcomités, woongroepen, vrijwilligersorganisaties, een maatschappelijke organisatie, sociale bedrijven zonder winstoogmerk of een georganiseerd collectief van inwoners dat geen formele rechtsvorm heeft.

De raad kan zowel regels stellen voor de betrokkenheid van inwoners en maatschappelijke partijen bij de uitvoering van autonome taken (onderdeel a) als taken die het college en de burgemeester uitvoeren in medebewind (onderdeel b). Het begrip taak moet hier breed worden opgevat. Het kan in feite over alle soorten beslissingen en handelingen gaan die het gemeentebestuur verricht. Het gaat nadrukkelijk niet uitsluitend om de uitoefening van publiekrechtelijke bevoegdheden. Het woord taak sluit daarmee aan bij het gebruik van dit begrip in de artikelen 114 en 115 van de Gemeentewet. Bij autonome taken gaat het om de taken over de gemeentelijke huishouding die de raad heeft opgedragen aan het college en de burgemeester. De raad is vervolgens voor deze taken vrij te regelen of en onder welke voorwaarden een ander – een ingezetene of een maatschappelijke partij – deze taak van het gemeentebestuur kan overnemen en feitelijk kan uitvoeren. Bij medebewindstaken gaat het om de uitvoering van een taak die wordt gevorderd in hogere wetgeving. Overname van deze taken en het stellen van regels over de uitvoering van dergelijke taken door anderen dan het gemeentebestuur is alleen mogelijk als de medebewindswetgeving hiervoor ruimte laat en de uitvoering van de taak niet uitputtend heeft beoogd te regelen of uitgaat van een gesloten stelsel. Het kan ook zijn dat de aard van de taak zich er niet voor leent om de feitelijke uitvoering (deels) uit te besteden aan een inwoner of maatschappelijke partij. Er is ook medebewindswetgeving waarin het uitdaagrecht reeds expliciet verankerd is, zoals artikel 2.6.7 van de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 en artikel 6, vijfde lid, van de Wet stelsel openbare bibliotheekvoorzieningen. Uit deze specifieke «right to challenge-bepalingen» blijkt duidelijk dat de desbetreffende taken feitelijk kunnen worden overgenomen door een ander dan het college. De raad kan hierover in de participatieverordening nadere regels stellen.

Artikel I, onderdeel B (artikel 170, eerste lid, onderdeel a)

In artikel 170, eerste lid, onderdeel a, wordt nu geregeld dat de burgemeester zorg draagt voor de kwaliteit van de voorbereiding, vaststelling en uitvoering van beleid en de juridische procedures. Dit wordt uitgebreid met de evaluatie van beleid. Daarmee wordt de zorgplicht van de burgemeester in lijn gebracht met de tekst van het voorgestelde eerste lid van artikel 150. Evaluatie is onderdeel van de kwaliteit van besluitvorming en daarom reeds integraal onderdeel van de zorgplicht.

Artikel II

Dit artikel bevat de overeenkomstige wijzigingen van artikel 147 en 175 van de Provinciewet.

Artikel III, eerste en tweede lid (artikel 79, eerste en tweede lid)

Artikel III, eerste en tweede lid, bevat de met artikel I, onderdeel A, eerste en tweede lid, corresponderende wijzigingen van artikel 79 van de Waterschapswet.

Artikel III, derde lid (artikel 79, derde lid (nieuw))

Artikel III, derde lid, bevat de wijziging van artikel 79 van de Waterschapswet die correspondeert met artikel I, onderdeel A, derde lid. Het derde lid betreft taken die aan het waterschapsbestuur zijn «opgedragen», daar waar in de corresponderende artikelen in de Gemeentewet, de Provinciewet en de WolBES wordt gesproken over «gevoerd». Hiermee wordt voor de waterschappen aangesloten bij de terminologie in artikel 1, tweede lid, van de Waterschapswet. Met «waterschapsbestuur» worden het algemeen bestuur dan wel het dagelijks bestuur als bedoeld in artikel 10 Waterschapswet bedoeld. Om de in het algemene deel van deze toelichting beschreven reden wordt daarbij geen onderscheid gemaakt tussen regels over de uitvoering van autonome taken en medebewindstaken.

Artikel IV

Dit artikel bevat de overeenkomstige wijzigingen van de Wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (WolBES). In het nu geldende artikel 154 van de WolBES is niet de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van toepassing verklaard als de hoofdregel voor de inrichting van inspraak. Reden hiervoor is dat de Algemene wet bestuursrecht slechts voor een klein deel van toepassing is in de openbare lichamen. Dit wetsvoorstel beoogt geen wijziging aan te brengen in het niet van toepassing zijn van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure. De eilandsraad is vrij om in de participatieverordening een inspraakprocedure vorm te geven conform een uniforme openbare voorbereidingsprocedure of om een andere vorm van participatie in te richten.

Artikel V

Na inwerkingtreding van deze wet zijn de gemeenteraad, provinciale staten, het algemeen bestuur en de eilandsraad verplicht de inspraakverordening te wijzigen in een participatieverordening. Dit artikel bevat een overgangstermijn van twee jaar om een nieuwe participatieverordening vast te stellen. Tot het moment van de vaststelling van de nieuwe participatieverordening, met een maximum van twee jaar na de inwerkingtreding van deze wet, blijft de inspraakverordening van kracht.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
H.G.J. Bruins Slot