

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. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 23 maart 2023

Inleidende opmerkingen

Met belangstelling hebben wij kennisgenomen van het verslag van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken over het wetsvoorstel tot 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). We danken de leden voor hun inbreng en gaan graag in op de in het verslag gestelde vragen. In deze nota zijn de vragen en opmerkingen uit het verslag integraal opgenomen in cursieve tekst en de beantwoording van de vragen in gewone typografie. De vragen en antwoorden zijn – soms in onderlinge samenhang voor zover afkomstig van de leden van één fractie – van een nummer voorzien, waarnaar in voorkomende gevallen in andere antwoorden is verwezen.

In deze nota naar aanleiding van het verslag wordt korthedshalve veelal uitsluitend gesproken over gemeenten, de gemeenteraad of het college van burgemeester en wethouders (hierna: het college van B en W), 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 participatie van inwoners en maatschappelijke partijen. Deze nota naar aanleiding van het verslag wordt mede namens de Minister van Infrastructuur en Waterstaat uitgebracht.

Algemeen

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel inzake de versterking van participatie op decentraal niveau. Graag willen zij daarover enkele opmerkingen maken en de regering een aantal vragen stellen.

*De leden van de **D66**-fractie hebben met interesse kennisgenomen van onderhavig wetsvoorstel. Deze leden onderstrepen het belang van de representatie en participatie van burgers, in alle beleidsfasen, op decentraal niveau ter bevordering van de lokale democratie. De leden van de **D66**-fractie staan positief tegenover nieuwe initiatieven met het doel de betrokkenheid van burgers op decentraal niveau verstevigen. Deze leden wijzen tegelijkertijd op de noodzaak van een helder kader en randvoorwaarden om de verwachtingen bij alle stakeholders in het democratisch proces op een lijn te krijgen. Daarom hebben zij nog enkele kritische vragen voor de regering.*

*De leden van de **CDA**-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel versterking participatie op decentraal niveau. Deze leden onderschrijven dat de representatieve democratie het vertrekpunt blijft, 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. Zij vinden het daarom wenselijk dat de verplichte inspraakverordening wordt uitgebreid naar een participatieverordening, zodat de betrokkenheid van de samenleving bij beleid en regelgeving een vaste en herkenbare plaats heeft. Ook onderschrijven zij de wettelijke verankering van het uitdaagrecht. Zij zijn van mening dat het slagen of mislukken van burgerinitiatieven niet afhankelijk mag zijn van de welwillendheid (of niet) van het bestuur.*

*De leden van de **CDA**-fractie hebben over het voorliggende voorstel nog een aantal vragen, juist omdat deze leden graag willen dat dit wetsvoorstel ook in de praktijk doet wat we voor ogen hebben.*

*De leden van de **SP**-fractie hebben de Wet versterking participatie op decentraal niveau gelezen en hebben hierover nog enkele vragen en opmerkingen.*

*De leden van de fractie van **GroenLinks** hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. Deze leden hebben hierover nog een aantal vragen en opmerkingen.*

*De leden van de **ChristenUnie**-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel Wet versterking participatie op decentraal niveau. Deze leden zijn blij dat met voorliggend voorstel uitvoering wordt gegeven aan de motie Segers c.s.¹. Zij zien dat er een groot organiserend vermogen is in de samenleving, onder burgers, in buurten en gemeenschappen en dat in de samenleving burgers soms beter en eenvoudiger invulling kunnen geven aan overheidsbeleid dan het bestuursorgaan. Dit is wat hen betreft dan ook een kans om de lokale representatieve democratie te ondersteunen.*

1 – ChristenUnie

Tegelijk zien zij dat voornoemde wijziging ook een fundamentele cultuurverandering zal vragen in alle decentrale bestuurslagen, zoals ook de Vereniging van Griffiers in haar consultatiereactie stelt. Zij vragen de regering daarom allereerst nader in te gaan op de benodigde cultuurverandering en hoe zij verwacht dat tot die brede verandering kan komen.

Met de leden van de ChristenUnie-fractie deelt de regering de opvatting dat het voorliggende wetsvoorstel samen dient te gaan met een cultuurverandering. Pas als belangrijke democratische waarden en uitgangspunten in de praktijk worden gebracht heeft het betrekken van burgers werkelijk toegevoegde waarde. Het goed betrekken van burgers is

¹ Kamerstukken II 2018/19, 35 000, nr. 24.

grotendeels mensenwerk en vraagt om een open, uitnodigende en samenwerkende houding van de overheid. Decentrale overheden geven op steeds grotere schaal gehoor aan de wens van burgers om betrokken te worden bij beleid en uitvoering. De regering hecht er dan ook aan om te benadrukken dat dit wetsvoorstel landt op vruchtbare bodem. In de praktijk zijn decentrale overheden volop met deze cultuurverandering bezig, zoals blijkt uit de consultatiereacties van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en het Interprovinciaal Overleg (IPO) bij dit wetsvoorstel, en ook bijvoorbeeld uit de uitgave «Rode Draden: Democratie in Actie on tour».²

Om decentrale overheden bij te staan bij de cultuurverandering voorziet het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (hierna: BZK), in samenwerking met de VNG, bij dit wetsvoorstel in uiteenlopende vormen van ondersteunend beleid. Zo zijn er bijvoorbeeld trainingen op democratisch ambtelijk vakmanschap ontwikkeld voor gemeenteambtenaren en gemeentebesturen en die zijn ook beschikbaar voor de andere decentrale overheden.

Zij kunnen hier gebruik van maken om te werken aan een open en uitnodigende overheidsorganisatie. Daarnaast worden praktische instrumenten en ondersteuning beschikbaar gesteld, zoals een modelverordening en een handreiking. Goede praktijken en praktijkverhalen zijn te vinden via www.lokale-democratie.nl en in de nieuwsbrieven van het netwerk van Democratie in Actie. Ook de ondersteuning van organisaties zoals het Netwerk Uitdaagrecht of de Landelijke Vereniging voor Kleine Kernen (LvKK) en het Landelijk Samenwerkingsverband Actieve bewoners (LSA) helpt. Hierna wordt bij de beantwoording van andere vragen over ondersteuning in de praktijk uitgebreider ingegaan op de concrete vormen van ondersteuning die beschikbaar zijn of komen voor de decentrale overheden.

Deze leden hebben daarnaast behoefte aan het stellen van enkele nadere vragen.

*De leden van de **SGP**-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel.*

*Het lid van de fractie **BBB** heeft met belangstelling kennisgenomen van de 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).*

1. Inleiding

*De leden van de **VVD**-fractie merken op dat zij het uitdaagrecht waarmee groepen inwoners, bij de voorbereiding, uitvoering en evaluatie, gemeentelijke taken kunnen overnemen als zij daarvoor een goed plan hebben, ondersteunen. Deze leden zien daar de meerwaarde van in. Maar voor hen blijft wel, net als voor de regering, de representatieve democratie het vertrekpunt. Het primaat ligt bij de vertegenwoordigende democratie. Het is dan ook goed dat de vertegenwoordigende organen gaan over de betrokkenheid van inwoners en de kaders en voorwaarden voor participatie bepalen. De zeggenschap over de kaders van de burgerparticipatie moet bij de vertegenwoordigende organen worden*

² Democratie in Actie, *Rode Draden: Democratie in Actie on tour*, Den Haag: december 2021 (online raadpleegbaar via <https://lokale-democratie.nl/file/download/8436e89c-6177-4c02-88d1-9da0d09e2976/rode-draden-dia-on-tour.pdf>).

belegd. Het is aan de gemeenteraad om te beslissen op welke manier deze vorm van participatie in de gemeente vorm krijgt. Hoewel de huidige Gemeentewet niet aan de uitvoering van het uitdaagrecht in de weg staat, achten deze leden het een goede zaak om dit uitdaagrecht in de Gemeentewet, de Provinciewet, de Waterschapswet en de Wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba, te verankeren. Dat schept duidelijkheid, hoewel zij zich wel kunnen voorstellen dat besturen van waterschappen er minder gebruik van zullen maken. Daar is immers veelal sprake van andersoortige taken dan bij provincies, gemeenten en eilandsraden. Waar de leden van de VVD-fractie in het vervolg van hun inbreng «gemeenten» noemen, wordt ook bedoeld op de andere bestuurslagen.

2 – CDA

*De regering geeft aan dat inwoners steeds vaker vragen om mogelijkheden invloed uit te oefenen (memorie van toelichting, blz. 1). De leden van de **CDA**-fractie vragen de regering nader aan te geven waar inwoners dan meer specifiek om vragen en om wat voor soort invloed het vaakst wordt gevraagd.*

In het kader van het Nationale Wetenschapsagenda project *Revitalized Democracy for Resilient Societies* (Redress) is de steun voor en deelname aan verschillende typen democratische vernieuwing op een rij gezet.³ Daaruit blijkt dat er onder inwoners behoorlijke steun is voor democratische vernieuwingen, maar nadrukkelijk wel als aanvulling op de representatieve democratie. De bereidheid om te participeren vertoont nog steeds grote verschillen: lageropgeleiden en mensen met een laag politiek zelfvertrouwen zeggen veel minder vaak mee te doen. Het Lokaal Kiezersonderzoek van 2022 vraagt eveneens op verschillende manieren naar de steun voor en deelname van inwoners aan andere, meer en minder «traditionele», vormen van participatie dan het uitbrengen van een stem tijdens verkiezingen. Er is ten eerste gevraagd naar de steun voor verschillende vormen van participatie, ten tweede naar de mate waarin men inschat dat dergelijke participatie zin heeft en ten derde naar de feitelijke deelname aan uiteenlopende vormen van participatie.⁴ Grotere groepen inwoners zijn het eens met stellingen die betrekking hebben op het vergroten van de invloed van inwoners op hun gemeentebestuur. Zo onderschrijft 41% de mogelijkheid van meer lokale referenda, steunt 49% de inzet van lokale burgerfora en is 44% het eens met het rechtstreeks kiezen van de burgemeester. Dat neemt niet weg dat 52% de eindbeslissing bij de gemeenteraad wenst te laten. Slechts 9% is het daarmee oneens en 29% vindt dat er al voldoende manieren voor burgers zijn om hun mening duidelijk te maken. De overige respondenten nemen een neutraal standpunt in of geven te kennen het niet te weten.

3 – CDA

Daartegenover stelt de regering, dat inwoners veel van de overheid verwachten en dat zij sinds enkele decennia steeds vaker naar de gemeente kijken (memorie van toelichting, blz. 4). Hoe rijmen deze ogenschijnlijke tegenstellingen met elkaar?

³ J. den Ridder e.a., *Democratische innovatie in Nederland, het perspectief van burgers*, startnotitie vervaardigd t.b.v. het project Revitalized Democracy for Resilient Societies (Redress), 2021, te raadplegen via www.redress-project.nl.

⁴ P. Dekker en J. den Ridder, Lokale betrokkenheid en non-electorale participatie, in: H. Vollaard, G. Jansen, L. de Blok, M. Boogers en H. Binnema, *Democratie in de gemeente: Lokaal Kiezersonderzoek 2022*.

Gemeenten vervullen van oudsher een belangrijke rol als overheid die dicht bij inwoners staat. Zij voeren tal van taken uit op eigen initiatief of in opdracht van het Rijk. De afgelopen decennia zijn vanuit het Rijk veel taken belegd bij gemeenten. Omdat de uiteenlopende opgaven inwoners rechtstreeks raken vraagt dat om hun betrokkenheid. Inwoners willen dat ook en vragen daarom steeds vaker om de mogelijkheid om invloed uit te oefenen. Dat geldt overigens ook voor taken van andere decentrale overheden die inwoners rechtstreeks raken. Er is dan ook geen sprake van een (ogenschijnlijke) tegenstelling, maar van twee ontwikkelingen die goed naast elkaar kunnen bestaan. Het feit dat de gemeente een rol heeft in meer uiteenlopende maatschappelijke opgaven, doet niet af aan het feit dat is gebleken dat inwoners een toenemende behoefte aan directe invloed en inspraak hebben op de aanpak van opgaven in hun omgeving. Gemeenten kunnen in die behoefte voorzien wanneer zij hun bestaande en nieuwe taken oppakken.

4 – CDA

*Het voorstel legt 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 (memorie van toelichting, blz. 2). De leden van de **CDA**-fractie vragen of er een goede afbakening is van wat in dit kader maatschappelijke partijen zijn of moet iedere gemeente dit zelf bepalen met daarin een risico van willekeur, zeker als het gaat om partijen die acteren op het snijvlak maatschappelijk/commercieel?*

Dit wetsvoorstel beoogt ook het uitdaagrecht van maatschappelijke partijen wettelijk te verankeren in de organieke wetgeving. Het uitgangspunt is dat de volksvertegenwoordigende organen⁵ de zeggenschap hebben over welke partijen de uitvoering van publieke taken kunnen overnemen en daarom wordt in de voorgestelde wetsbepaling een ruime formulering gebruikt. In de memorie van toelichting zijn enkele voorbeelden genoemd, te weten 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.⁶ Dit is een niet limitatieve opsomming. Niet uitgesloten is dat partijen die activiteiten ontplooiën op het snijvlak van maatschappelijke en commerciële doelen ook ruimte krijgen om de lokale overheid uit te dagen. Deze ruime formulering kan er inderdaad voor zorgen dat er lokale of regionale verschillen ontstaan. Dit sluit juist aan bij het vertrekpunt van dit wetsvoorstel dat de gemeenteraad, rekening houdend met de lokale wensen en behoeften, en de lokale mogelijkheden, het beste kan beoordelen en politiek wegen hoe het uitdaagrecht in hun gemeente gestalte moet krijgen.

5 – CDA

In de memorie van toelichting (blz. 2) wordt aangegeven dat het uitdaagrecht inhoudt dat inwoners of maatschappelijke partijen de gemeente verzoeken om de feitelijke uitvoering van een taak van de gemeente over

⁵ 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 uitgebreid voetnoot 8 in de memorie van toelichting behorend bij Kamerstukken II 2022/23, 36 210, nr. 3, met dien verstande dat voor de komende waterschapsverkiezingen de geborgde zetels voor de categorie bedrijven vervallen. Zie Stb. 2022, 517 en 518.

⁶ Kamerstukken II 2022/23, 36 210, nr. 3, p. 5 en 35.

*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. De leden van de **CDA**-fractie hechten eraan, dat «beter» niet in enge zin wordt opgevat als «goedkoper». Deelt de regering de mening van deze leden dat het uitdaagrecht niet mag worden gezien als een bezuinigingspost?*

Met de leden van de CDA-fractie is de regering het eens dat het uitdaagrecht niet mag worden gezien als een bezuinigingspost. Hoewel het gebruik van het uitdaagrecht tot lagere kosten kan leiden, is dit geen doel op zich. Het gaat er bij het uitdaagrecht daarentegen om dat inwoners zelf (of samen) initiatief kunnen nemen met als gevolg dat de uitvoering van een taak anders of zelfs beter wordt.

6 – SP

*De leden van de **SP**-fractie maken zich zorgen over de staat van de democratie. Zoals blijkt uit meerdere onderzoeken, bijvoorbeeld uit de Atlas van afgehaakt Nederland, is een te groot gedeelte van de Nederlandse inwoners afgehaakt geraakt bij de democratie. Zij voelen zich onvoldoende vertegenwoordigd. Deze leden achten het dan ook noodzakelijk dat er wordt ingezet op een versterking van de democratie zodat iedereen zich voldoende vertegenwoordigd voelt. Zij wijzen in dat verband ook op het rapport van de staatscommissie parlementair stelsel die onder andere het referendum als een goed middel ziet om de democratie te versterken. Daarbij wijzen zij op het grote verschil in vertegenwoordiging tussen hoger- en lageropgeleiden, waar ook de staatscommissie en de Atlas op wijzen. De vraag voor hen is dan ook of het onderliggende voorstel daarvoor een geschikte oplossing is en hebben daar grote twijfels over. De leden van de SP-fractie vragen in dit verband naar de samenhang met de politieke en maatschappelijke ontwikkeling waarbij werd ingezet om van een welvaartstaat naar een participatiemaatschappij te gaan. Ziet de regering ook een verband tussen het «afhaken» van mensen en deze ontwikkeling? Kan zij dit uitgebreid toelichten? Kan de regering daarbij ook ingaan op de vraag of het versterken van de «doe-democratie» en participatieve democratie deze kloof juist niet verder kan vergroten? Deze leden lezen over zorgen dat mensen niet altijd weten waar zij terecht kunnen met vragen of zorgen over de overheid. Zij vragen of het daarvoor een oplossing is om mensen zelf meer te laten participeren of dat een meer voor de hand liggende oplossing is om de overheidsvoorzieningen dichter bij mensen te organiseren, nu in de afgelopen jaren steeds meer voorzieningen in dorpen en wijken zijn verdwenen. Hoe draagt de participatiedemocratie bij aan een overheid dichtbij voor mensen die de weg naar de overheid nu niet weten te vinden? Zij vrezen voor een cosmetische oplossing en delen veel van de kritiek die ook de Raad van State in dat licht uit.*

De regering deelt de opvatting van de leden van de SP-fractie dat het onwenselijk is als grote groepen «afhaken» van de democratie. Dit vormt een bedreiging voor de legitimiteit van ons democratische stelsel. De democratie dient voor alle burgers herkenbaar en toegankelijk te zijn. Het mag niet zo zijn dat opleiding, inkomen, gezondheid en waar iemand woont mede bepalen of mensen zich verbonden weten met het democratisch bestel en daarin hun stem laten horen. De recente kabinetsreactie op de Atlas van afgehaakt Nederland gaat uitgebreid in op de verschillende verklaringen voor het «afhaken» dat Cuperus en De Voogd signaleren. Hoewel het buiten het bestek van dit wetsvoorstel valt, hecht de regering in reactie op de vragen van de leden van de SP-fractie eraan om aan te

geven dat de inzet van het kabinet erop is gericht om de kansengelijkheid te vergroten. Zoals ook in de kabinetsreactie op voornoemd onderzoek is te lezen, gaat het dan bijvoorbeeld om het versterken van de bestaanszekerheid, het bevorderen van gelijke kansen in het onderwijs en om het terugdringen van gezondheidsachterstanden.⁷ Dit draagt ook bij aan de mogelijkheden om te participeren in het democratisch stelsel.

Ook de werking van de democratie en het functioneren van de overheid is één van de verklaringen voor het «afhaken». Het verruimen van de mogelijkheden van inwoners om tussen verkiezingen door invloed uit te oefenen door middel van uiteenlopende vormen van participatie is één van de maatregelen die de democratie kan versterken. Met de leden van de SP-fractie is de regering het eens dat een belangrijk aandachtspunt is dat participatie niet de invloed van één groep vergroot. Relevante uitgangspunten voor behoorlijke participatie zijn dan ook gelegen in het waarborgen van de representativiteit en inclusiviteit. Wij verwijzen de leden naar het antwoord op vraag 23 en 24 voor een toelichting van de ondersteuning die hiervoor geboden wordt.

Met het onderhavige wetsvoorstel beoogt de regering niet het antwoord te bieden op het brede(re) vraagstuk dat ziet op het functioneren van de democratie in het huidige bestel zoals bijvoorbeeld gesignaleerd door de Afdeling advisering van de Raad van State in haar advisering bij dit wetsvoorstel. Die brede thematiek gaat de reikwijdte van dit wetsvoorstel te buiten en wordt in het kader van de opvolging van de Staatscommissie Parlementair Stelsel gezien. Als gevolg daarvan zijn op centraal niveau de inspanningen onder meer gericht op het jaarlijks versterken van het verkiezingsproces – zo treedt per 1 januari 2023 de Wet nieuwe procedure vaststelling verkiezingsuitslagen⁸ en de Wet kiescollege niet-ingezetenen in werking. Ook hebben de Ministers van BZK en Rechtsbescherming de invoering van constitutionele toetsing ter hand genomen door toezending van de hoofdlijnenbrief van 1 juli 2022 en het (geplande) overleg daarover in beide Kamers. In het verlengde van het coalitieakkoord versterkt dit kabinet daarnaast burgerparticipatie en burgerinitiatieven op nationaal en decentraal niveau. Daarbij wordt de mogelijkheid verkend om een nationaal burgerforum over energie en klimaat te organiseren en een nationaal burgerforum over het thema vergrijzing. Bovendien wenst de regering het kiesstelsel aan te passen zodat de voorkeursstemmen van kiezers zwaarder gaan wegen.

7 – GroenLinks

*De leden van de fractie van **GroenLinks** zien het versterken van participatie als een belangrijke aanvulling op de representatieve democratie omdat door middel van participatie in de voorfase van besluitvorming inwoners betrokken worden bij het vormgeven van beleid. Het kan daarmee de band tussen overheid en burgers versterken en voorkomen dat inwoners het gevoel hebben dat zij niet betrokken zijn bij belangrijke zaken in hun leefomgeving. De door de regering voorgestelde wetswijziging kan volgens deze leden bijdragen aan het versterken van de participatie. De vraag is wel of dit wetsvoorstel daarvoor voldoende is.*

Dit wetsvoorstel heeft tot doel de betrokkenheid van inwoners en andere belanghebbenden bij de voorbereiding, uitvoering en evaluatie van beleid in gemeenten, provincies, waterschappen en openbare lichamen in

⁷ Kabinetsreactie op de Atlas van afgehaakt Nederland, Kamerstukken II 2022/23, 36 200 VII, nr. 17.

⁸ De onderdelen die betrekking hebben op de waterschappen treden op een later moment in werking, Stb. 2022, 341.

Caribisch Nederland te stimuleren. Door de inspraakverordening te moderniseren en te verbreden naar een participatieverordening zijn de decentrale overheden immers gehouden keuzes te maken over welke vormen van participatie zij gebruik willen maken. Het wetsvoorstel beoogt ook te bevorderen dat decentrale overheden heldere kaders en spelregels voor participatie opstellen die passen bij de lokale omstandigheden. Dit komt de formele zekerheid, verwachtingen en transparantie ten goede. De verwachting is dat dit tot minder juridische procedures achteraf leidt. In reactie op de vraag van de leden van de fractie van GroenLinks benadrukt de regering dat het wetsvoorstel niet op zichzelf staat, maar gepaard gaat met het ondersteunen van de decentrale overheden zodat zij geholpen worden bij de implementatie in de praktijk en van elkaar kunnen leren. Voor een toelichting hierop verwijzen wij de leden naar de beantwoording van vraag 1.

8 – ChristenUnie

*De leden van de **ChristenUnie**-fractie zijn enthousiast over voorliggend voorstel en zien het ook in de bredere context van een breder pakket aan maatregelen dat nodig is om de democratische rechtsstaat te versterken. Deze leden denken hierbij onder meer ook aan de constitutionele toetsing, de versterking van het parlement door uitbreiding van volksvertegenwoordiging en de mogelijkheid tot een bindend correctief referendum. Voorliggend voorstel kan wel degelijk van belang zijn om heel lokaal en tastbaar vertrouwen te winnen door betrouwbaar te zijn en vertrouwen te geven, juist ook op plekken en in gemeenschappen waar voorzieningen onder druk staan. Kan de regering nader uiteenzetten wat wél en wat niet van voorliggend voorstel mag worden verwacht?*

Zoals in het antwoord op vraag 7 is aangegeven beoogt dit wetsvoorstel de betrokkenheid van inwoners en andere belanghebbenden bij de voorbereiding, uitvoering en evaluatie van beleid in gemeenten, provincies en waterschappen of openbare lichamen in Caribisch Nederland te versterken. In het antwoord op vraag 1 is nader toegelicht dat het wetsvoorstel niet op zichzelf staat, maar gepaard gaat met ondersteunend beleid.

De regering beoogt met dit wetsvoorstel niet het antwoord te bieden op het brede(re) vraagstuk dat ziet op het functioneren van de democratie in het huidige bestel. Die brede thematiek gaat het bestek van dit wetsvoorstel te buiten en wordt onder andere in het kader van de opvolging van de Staatscommissie Parlementair Stelsel gezien. In het antwoord op vraag 6 is aangegeven welke inspanningen de regering daartoe op centraal niveau verricht.

9 – SGP

*De leden van de **SGP**-fractie vinden het belangrijk dat overheden recht doen aan de behoefte en het vermogen van burgers om zelfstandig en gemeenschappelijk vorm te kunnen geven aan het gemeenschapsleven, passend bij de specifieke opvattingen en omstandigheden. Deze leden hebben wel vragen bij de uitwerking van dit uitgangspunt in het wetsvoorstel. Zij vragen zich af in hoeverre dit wetsvoorstel in de praktijk daadwerkelijk meerwaarde gaat opleveren.*

Met dit wetsvoorstel wordt in elke gemeente of provincie of bij elk waterschap of openbaar lichaam in Caribisch Nederland de inspraakverordening gemoderniseerd en verbreed naar een participatieverordening. Hierbij is het aan de decentrale overheden zelf om keuzes te maken over welke vormen van participatie zij passend vinden bij de ter plekke levende

opvattingen en lokale omstandigheden. Het voorliggende wetsvoorstel staat niet op zichzelf, maar dient samen te gaan met een cultuurverandering. Pas als belangrijke democratische waarden en uitgangspunten in de praktijk worden gebracht heeft het betrekken van burgers daadwerkelijk meerwaarde. Het goed betrekken van burgers is grotendeels mensenwerk en vraagt om een open, uitnodigende en samenwerkende houding van de overheid. Decentrale overheden geven op steeds grotere schaal gehoor aan de wens van burgers om betrokken te worden bij beleid en uitvoering. De regering hecht er dan ook aan om te benadrukken dat dit wetsvoorstel landt op vruchtbare bodem. Om decentrale overheden hierbij te blijven bijstaan voorziet het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, in samenwerking met de VNG, in uiteenlopende vormen van ondersteunend beleid bij dit wetsvoorstel.

10 – SGP

*De leden van de **SGP**-fractie zouden graag het voorstel van wet ontvangen zoals dat aan de Afdeling advisering van de Raad van State is voorgelegd. Deze leden vragen waarom de regering deze tekst niet standaard als bijlage meezendt bij indiening van het wetsvoorstel. Zij dagen de regering uit dit bij alle departementen als vaste praktijk te hanteren.*

Het wetsvoorstel en de memorie van toelichting zoals die aan de Afdeling advisering van de Raad van State zijn gezonden voor advies zijn op 2 november 2022 gepubliceerd in de Staatscourant (Stcrt. 2022, 29068).⁹ Tot 1 mei 2022 werd op grond van artikel 26, tweede lid, van de Wet op de Raad van State voorgeschreven dat de tekst van alle aan de Afdeling advisering voorgelegde wetsvoorstellen met memorie van toelichting openbaar gemaakt worden door opneming in de Staatscourant.

Sinds de inwerkingtreding van de Wet open overheid op 1 mei 2022 publiceren de departementen de voordracht voor de adviesaanvraag en het aan de Afdeling advisering toegezonden ontwerp zodra de adviesaanvraag door de Koning is gedaan op de wetgevingskalender.¹⁰ Omdat de adviesaanvraag van het onderhavige wetsvoorstel dateert van 17 juni 2020 is de adviesaanvraag voor dit wetsvoorstel niet meteen openbaar gemaakt, maar dit is inmiddels wel vaste praktijk voor wetsvoorstellen, tenzij dit afbreuk doet aan een met de wet beoogde doel. Deze strikte uitzondering dient dan in de adviesaanvraag uitdrukkelijk gemotiveerd te worden. Naast de openbaarmaking van de adviesaanvraag wordt voorlopig ook de procedure van artikel 26 van de Wet op de Raad van State gevolgd om de vindbaarheid en beschikbaarheid van deze stukken tot in lengte van jaren te garanderen. Dat is ook voor dit wetsvoorstel gebeurd.

*De leden van de **Volt**-fractie staan in beginsel positief tegenover de door de regering voorgestelde wetswijziging. Deze leden hechten grote waarde aan het versterken van ons democratisch bestel, onder andere middels het verbeteren van de manier waarop burgers (kunnen) deelnemen aan democratische besluitvorming. Vertrouwen tussen overheid en burger betreft een wederkerige relatie. Zij zijn van mening dat er voor een te lange tijd te weinig vertrouwen vanuit de overheid is uitgegaan richting de burger. Voormalig vicevoorzitter van de Raad van State, Herman Tjeenk Willink, refereerde in zijn lezing van 2 juni 2022 aan een onderzoek over de*

⁹ Omdat abusievelijk een onjuiste versie van het nader rapport is gepubliceerd, is op 9 november 2022 een rectificatie geplaatst (Stcrt. 2022, 29068-n1). De teksten van het wetsvoorstel en de memorie van toelichting zijn in de rectificatie ongewijzigd.

¹⁰ <https://wetgevingskalender.overheid.nl/>.

periode 1970–1985, dat aantoonde hoe burgerparticipatie in korte tijd veranderde in een bestuursinstrument. Anders gezegd: hoe participatie onderdeel werd van een afvinkcultuur – «participatievinkje halen en door». Dit versterkt juist het gevoel van wantrouwen en cynisme. Deze leden willen voorkomen dat dit nu weer gebeurt.

Ondanks dat de voorgestelde wetswijziging de inbedding van burgerparticipatie (op decentraal niveau) beoogt te verbeteren, zijn de leden van de Volt-fractie er niet van overtuigd dat de voorgestelde wetswijziging voldoende verandering – of verbetering – teweegbrengt in het domein van burgerparticipatie. Deze leden hebben ten aanzien van de voorgestelde wetswijziging een aantal vragen.

In reactie op deze reflectie van de aan het woord zijnde leden, verwijzen wij naar de beantwoording van vraag 1. De regering deelt de opvatting dat het voorliggende wetsvoorstel samen dient te gaan met een cultuurverandering in het domein van burgerparticipatie en daarom wordt voorzien in uiteenlopende vormen van ondersteunend beleid.

2. Achtergrond: ontwikkeling participatie in het representatief democratisch bestel

2.1 Ontwikkeling participatieve democratie

11 – VVD

*Het uitdaagrecht houdt in dat inwoners de gemeente verzoeken om de feitelijke uitvoering van een taak van de gemeente over te nemen, al dan niet met bijbehorend budget, bijvoorbeeld omdat zij denken deze taak «beter» te kunnen uitvoeren. De leden van de **VVD**-fractie begrijpen dat het begrip «beter» van alles kan inhouden. Maar wanneer is er nu sprake van «beter»? Hoe moet door inwoners worden aangetoond dat zij het beter kunnen? Wat moeten zij daarvoor aandragen?*

De beschrijving «beter» kan van alles inhouden, bijvoorbeeld met meer maatschappelijke meerwaarde, duurzamer, efficiënter of met meer betrokkenheid en draagvlak van de mensen die het betreft. Het besluit of een verzoek tot het feitelijk overnemen van een taak wordt gehonoreerd – omdat initiatiefnemers stellen dit «beter» te kunnen – geschiedt door het orgaan dat verantwoordelijk is voor de uitvoering van de taak. In de participatieverordening kunnen nadere kaders worden opgenomen voor de beoordeling. In algemene zin is dan ook niet aan te geven wat inwoners of andere initiatiefnemers moeten aantonen en daarvoor moeten aandragen. Uit de bestaande praktijk blijkt dat alvorens door het verantwoordelijk bestuursorgaan wordt besloten er veelal overleg plaatsvindt tussen het bestuursorgaan en de inwoners of andere belanghebbenden die het initiatief willen nemen om de feitelijke uitvoering van een taak over te nemen. Het verantwoordelijke bestuursorgaan zal zich moeten kunnen vinden in het gewenste resultaat. Verschillende aspecten kunnen daarbij aan de orde komen, zoals de wijze waarop de taak wordt uitgevoerd, de belangen van derden, draagvlak, de kosten en de meerwaarde van betrokkenheid van inwoners. Als de conclusie is dat er per saldo sprake is van voldoende voordelen ten opzichte van de bestaande situatie kunnen partijen besluiten de uitvoering van een bepaalde overheidstaak door inwoners te laten overnemen.

12 – VVD

In de memorie van toelichting staat dat de verantwoordelijkheid voor de taken in juridische zin bij de overheid blijft liggen. Hoe is dat geborgd? Wat is er geregeld ten aanzien van de aansprakelijkheid van inwoners?

Hoe is geborgd dat inwoners zich bij de uitvoering van de taken aan wettelijke verplichtingen houden? Wat als inwoners hun afspraken met een gemeente over de uitvoering van de taken niet nakomen dan wel foute beslissingen nemen? Kunnen zij daarvoor verantwoordelijk worden gesteld? In hoeverre moeten inwoners verantwoording aan het college van burgemeester en wethouders c.q. de gemeenteraad afleggen over datgene wat zij doen? De leden van de VVD-fractie vragen de regering op deze vragen in te gaan.

Bij het uitdaagrecht gaat om het feitelijk overnemen of andere feitelijke betrokkenheid bij de uitvoering van publieke taken die bij het gemeentebestuur belegd zijn. De uitvoering van die taken zijn ofwel bij of krachtens de wet gevorderd, in medebewind, ofwel in autonomie door de gemeenteraad bij het bestuur is belegd. Het daadwerkelijk overdragen van de juridische bevoegdheden en daarbij behorende politieke verantwoordelijkheid voor de uitvoering van wettelijke taken zou een wettelijke grondslag vergen. Bij het uitdaagrecht kunnen inwoners of maatschappelijke partijen overigens ook initiatieven ontplooien die niet zozeer de feitelijke overname of uitvoering van een wettelijke bevoegdheid of taak van het gemeentebestuur betreffen, maar die wel bijdragen aan gemeentelijke belangen. Om een dergelijke taak te kunnen uitvoeren, kunnen zij bijvoorbeeld verzoeken om een financiële bijdrage, het ter beschikking stellen van een ruimte of het door het gemeentebestuur verlenen van nodige vergunningen of concessies. Ook in die gevallen verschuiven er geen wettelijke taken.

De leden vragen ook naar de nodige voorwaarden om te borgen dat de uitvoering van de taak goed gebeurt. De regering hecht eraan te benadrukken dat in het geval van een succesvolle uitdaging – waarbij de decentrale overheid meent dat het initiatief zorgt voor een betere uitvoering van de taak – het vertrekpunt zal zijn dat er vertrouwen is in de initiatiefnemers. Het is wenselijk dat hen voldoende ruimte geboden wordt voor de ontplooiing van hun initiatief, zonder onnodige regeldruk. Tegelijkertijd is de regering met de leden van de VVD-fractie van mening dat de nodige waarborgen getroffen moeten worden om een goede uitvoering van de taken te verzekeren. Welke waarborgen er in een specifiek geval nodig zijn, kan verschillen van initiatief tot initiatief. Zoals in de beantwoording van de vorige vraag is toegelicht, gaat de beoordeling van een uitdaging in de praktijk ook veelal gepaard met overleg tussen de initiatiefnemers en de overheid, zodat samen gekeken kan worden wat er in een specifiek geval nodig is.

Om een goede uitvoering te verzekeren kunnen bepaalde voorwaarden worden gesteld waar de initiatiefnemers zich vervolgens aan hebben te houden. Die voorwaarden kunnen – afhankelijk van de gekozen juridische vormgeving – worden afgesproken in een contract, dan wel opgelegd als voorschriften bij de verlening van een subsidie, vergunning of concessie, of algemeen gelden op grond van een decentrale (participatie)verordening. Denkbaar is dat het bestuur voorwaarden stelt die transparantie, zorgvuldigheid en motivering van en (financiële) verantwoording over de taakuitvoering beogen te borgen. Daarnaast kunnen voor de uitvoering ook andere bijzondere regelcomplexen gelden, in het voorbeeld van de overname van het beheer van een gemeentelijk zwembad valt te denken aan wettelijke normen die de kwaliteit van zwembadwater borgen en die door eenieder die een zwembad beheert in acht moeten worden genomen.

Indien initiatiefnemers deze afspraken over de uitvoering van de taken niet nakomen, of de toepasselijke wettelijke voorschriften niet naleven, dan wel fouten maken bij de uitvoering, dan kan het bestuur hier in het

kader van het bestuursrechtelijk toezicht op de naleving of nakoming van contractuele voorwaarden op acteren. Bij strafbare feiten kan aangifte worden gedaan. In voorkomende gevallen kunnen initiatiefnemers ook civielrechtelijk aansprakelijk worden gesteld door de overheid of getroffen derden voor eventuele schade als gevolg van een onrechtmatige daad of het niet nakomen van een overeenkomst. Bij de voorbereiding van een initiatief kunnen de overheid en initiatiefnemers samen vroegtijdig in kaart brengen wat de mogelijke aansprakelijkheidsrisico's zijn en hoe onverhoopte schade kan worden gedekt, bijvoorbeeld met een verzekering.¹¹ Dit wetsvoorstel leidt niet tot wijziging van de civielrechtelijke of strafrechtelijke aansprakelijkheidsregels.

In algemene zin geldt dat het college van B en W en de burgemeester over de uitvoering van hun taken verantwoording blijven afleggen aan de gemeenteraad, ook als zij de feitelijke uitvoering aan inwoners, maatschappelijke partijen of andere derden laten (artikel 169 en 180 Gemeentewet).¹² Het gebruik van het uitdaagrecht wijkt in die zin niet af van de situatie waarin bijvoorbeeld de gemeente een bedrijf inschakelt voor het groenonderhoud of het beheer van het gemeentelijk zwembad. Ook kunnen inwoners met klachten over de uitvoering terecht bij de ombudsman.

Ten slotte kan het verantwoordelijk bestuursorgaan de feitelijke uitvoering van de taak ook weer terugnemen of de afspraken met initiatiefnemers wijzigen als de gemeenteraad daarom vraagt of uit eigen beweging, als dat nodig is voor het goed vervullen van de taak. Afhankelijk van de gekozen vorm kunnen daar voorwaarden aan verbonden zijn in de (participatie)verordening of in een contract.

13 – VVD

Enerzijds kunnen met het uitdaagrecht taken worden overgenomen, anderzijds kunnen er tussen gemeenten en inwoners ook afspraken over het uitvoeren van taken worden gemaakt. In het laatste geval is er sprake van een «samenwerkingsrecht». Betekent het «samenwerkingsrecht» dat gemeenten en inwoners bepaalde taken samen oppakken en onderling een werkverdeling maken? De leden van de VVD-fractie vragen dat te verduidelijken en verder hebben zij bij dit onderdeel mutatis mutandis dezelfde vragen als hiervoor gesteld, onder andere over de aansprakelijkheid.

Nederland kent een lange politiek-bestuurlijke traditie van samenwerken. De regering constateert dat op veel plekken in ons land initiatiefnemers samen met gemeenten op zoek gaan naar manieren waarop collectieve voorzieningen het beste kunnen worden uitgevoerd. Soms leidt dit tot het feitelijk overnemen van publieke taken, al dan niet met bijbehorend budget, en soms leidt dit tot afspraken over samenwerking – waarbij bijvoorbeeld een werkverdeling wordt gemaakt – bij het uitvoeren van publieke taken tussen inwoners en gemeente. In de Nederlandse context is dit een continuüm en geen strikte scheiding en daarom wordt geen specifiek onderscheid gemaakt tussen het uitdaagrecht en het samenwerkingsrecht.¹³

¹¹ Vgl. W. den Ouden, G. Boogaard en 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 (online raadpleegbaar via <https://kennisopenbaarbestuur.nl/rapporten-publicaties/right-to-challenge-eindrapport-2019/>), p. 49–50).

¹² Hetzelfde geldt voor de besturen van de provincies (artikel 167 en 179 Provinciewet), waterschappen (artikel 89 en 97 Waterschapswet) en de openbare lichamen in Caribisch Nederland (artikel 171 en 182 Wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba).

¹³ Zie ook Kamerstukken II 2019/20, 35 300 VII, nr. 49.

In het geval inwoners of andere initiatiefnemers de feitelijke uitvoering van een taak (gedeeltelijk) overnemen gelden de juridische kaders zoals geschetst in het antwoord bij vraag 12. Indien de overheid (gedeeltelijk) de feitelijke uitvoering voor haar rekening neemt – al dan niet nadat daar afspraken over zijn gemaakt met initiatiefnemers – is zij daarbij gebonden aan de daarvoor gestelde voorwaarden.

14 – D66 en BBB

*De leden van de **D66**-fractie en het lid van de **BBB**-fractie vragen de regering om nader toe te lichten waarom het uitdaagrecht kansen biedt voor de kwaliteit van beleid.*

Het uitdaagrecht geeft inwoners en maatschappelijke partijen eigenaarschap over hun directe leefomgeving en vergroot hun betrokkenheid bij lokaal beleid. Met dat zij taken overnemen signaleren en dragen ze vaak (nieuwe) oplossingen aan voor de problemen in hun omgeving en benutten ze daarbij kennis uit en over de eigen buurt. Zo wordt de uitvoering van het beleid versterkt op een wijze die goed past bij de lokale omstandigheden en die doelmatig is. Op deze manier draagt het uitdaagrecht bij aan de kwaliteit van (de uitvoering van) beleid.

Minstens zo belangrijk is de opbrengst in termen van samenwerking, cohesie en draagvlak bij de uitvoering van beleid. Met het uitdaagrecht worden inwoners en maatschappelijke partijen uitgenodigd om samen aan de slag te gaan en dit kan leiden tot meer samenhang en saamhorigheid in de buurt, de gemeenschap wordt zo versterkt. Ook hier wordt volgens de regering de kwaliteit van (de uitvoering van) beleid beter van.

15 – CDA

*In de afgelopen decennia is 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 (memorie van toelichting, blz. 4). Kan de regering een overzicht geven van de onderwerpen waarover deze referenda gingen en van wat er vervolgens is gedaan met de uitkomsten, zo vragen de leden van de **CDA**-fractie.*

In zijn proefschrift heeft Van der Krieken een overzicht opgenomen van alle gemeentelijke referenda in de periode 1906 tot en met 2018.¹⁴ Van der Krieken geeft een nadere analyse van de Nederlandse referendumpraktijk waarbij ook wordt ingegaan op de verschillende onderwerpen die aan bod komen bij lokale referenda.¹⁵ Uit zijn analyse volgt dat de meeste lokale referenda in de periode 1990 tot 2018 over een herindelingskwestie of een grensaanpassing tussen gemeenten gingen (45%). Andere referenda gingen over een vraagstuk dat – de inrichting van – de openbare ruimte betreft (28%) of de aanstelling van de burgemeester (5%). De overige referenda hadden zulke uiteenlopende onderwerpen dat zij niet goed in één categorie onder te brengen zijn (22%). Van der Krieken gaat tevens in op de vraag in hoeverre gemeentebesturen opvolging geven aan het advies van de kiezer.¹⁶ In de periode 1906 tot en met 2018 heeft de

¹⁴ K.H.J. van der Krieken, *Winst of verlies? Het lokale referendum in Nederland, 1906–2018* (diss. Tilburg), Alblasterdam: Ridderprint 2019, bijlage A, p. 408 tot en met 414 (raadpleegbaar via https://pure.uvt.nl/ws/portalfiles/portal/31415108/Van_der_Krieken_Het_lokale_18_10_2019.pdf).

¹⁵ Van der Krieken 2019, hoofdstuk 4, p. 74–98.

¹⁶ Van der Krieken 2019, para. 4.5, p. 85, box 4.1.

gemeenteraad in 145 van de 215 referenda conform de uitslag van de volksraadpleging besloten (67,4%). In de andere gevallen werd de uitslag niet gevolgd of is niet bekend of de uitslag is gevolgd. Of naast de uitslag ook de uitkomst van de besluitvorming in lijn is met de uitkomsten van de referenda is niet bekend omdat daar verschillende oorzaken aan ten grondslag kunnen liggen.

16 – Volt

*De leden van de **Volt**-fractie zien het als een goede stap om de juridische werkelijkheid omtrent burgerparticipatie te verbreden voorbij de in de tekst aangegeven «eerste vorm» -zijnde inspraak- met deliberatie en burgerinitiatieven. Zoals de regering aangeeft, komen deze vormen in de praktijk al vaker voor en dient de wet hierop zodoende gemoderniseerd te worden.*

Met betrekking tot inspraak -c.q. de «eerste vorm» van burgerparticipatie- hechten de leden van de Volt-fractie grote waarde aan transparantie rondom de manier waarop inspraak vanuit verschillende (groepen) stakeholders bijdragen aan, of leiden tot, de totstandkoming van beleid. Deze leden zijn van mening dat dit geldt voor alle bestuursniveaus: Europees, nationaal, provinciaal en lokaal. Zij vragen zich af in hoeverre de regering het hiermee eens is.

De regering vindt het inderdaad belangrijk om transparant te zijn over de betrokkenheid van inwoners en andere belanghebbenden bij de voorbereiding, uitvoering en evaluatie van beleid. Dit wetsvoorstel beoogt met de participatieverordening daarom ook te bereiken dat de decentrale overheden inzichtelijk en voorzienbaar maken hoe en wanneer inwoners een stem hebben in de verschillende fases van het beleidsproces. Kortom, dit wetsvoorstel geeft ruimte en het is aan de lokale gemeenschap met elkaar invulling te geven aan de gewenste betrokkenheid van bewoners. Dat is maatwerk. Op het nationale niveau verkent het kabinet de mogelijkheden voor het vergroten van invloed en zeggenschap van burgers, naar aanleiding van de motie-Van Dijk c.s.¹⁷ Nieuwe vormen van burgerparticipatie hebben potentie om burgers beter betrekken bij urgente maatschappelijke transitie, zoals burgerfora. Bestaande vormen kunnen geëvalueerd en verbeterd worden, zoals internetconsultatie. Via internetconsultatie kan iedereen zijn opvattingen geven over ontwerpen van nieuwe regelgeving. Het kabinet geeft in reactie daarop aan hoe met de verschillende inbreng is omgegaan in het uiteindelijke wetsvoorstel. Binnenkort verwacht het kabinet het onderzoek van professor Braun naar de wijze waarop een lobbyregister op nationaal niveau kan worden ingericht. Begin 2023 zal het kabinet daar een standpunt over innemen. Het gaat daarbij om het transparant maken van de manier waarop verschillende belangen een rol spelen bij het maken van beleidskeuzes. Verder is er in de EU een conferentie over de toekomst van Europa gehouden. Nederland heeft van het begin erop aangedrongen dat de stem van de burger gehoord moet worden en dat de burger de eigen inbreng moet kunnen terugzien in de opgestelde stukken. Tevens heeft voorzitter Von der Leyen in haar speech over the State of the Union nogmaals het belang van de uitkomsten van de conferentie benadrukt en ze heeft aangegeven dat er vervolg moet worden gegeven aan de voorstellen.

17 – Volt

Zij vinden het in het kader van politieke gelijkheid en toegang voor burgers tot het beleidsproces belangrijk dat controlebaar is in hoeverre de mate van inspraak daadwerkelijk evenredig verdeeld is. Zij vragen de

¹⁷ Motie-Van Dijk c.s., Kamerstukken II 2021/22, 35 729, nr. 11.

regering in hoeverre transparantie over de totstandkoming van en besluitvorming rondom beleid op lokaal niveau nu voldoende op orde is. Kan de regering aangeven in welke mate zowel burgers als gemeenteraadsleden zicht hebben op de afsprakenagenda van individuele leden van de colleges van B en W? Kan de regering aangeven in hoeverre het -in algemene zin- controleerbaar is welke beïnvloeding vanuit stakeholders plaatsvindt op het beleidsproces richting het college van B en W? Kan de regering aangeven op welke manier lokale bestuurders op dit moment -al dan niet middels de Gemeentewet- verplicht zijn zich in te zetten voor transparantie in het beleidsproces?

Zoals in het vorige antwoord reeds aan bod kwam, beoogt de regering met dit wetsvoorstel bij te dragen aan het inzichtelijk en voorzienbaar maken welke mogelijkheden (verschillende) groepen hebben om te participeren in de verschillende fases van het beleidsproces. Los daarvan kunnen decentrale overheden, gelet op de autonome ruimte die hen toekomt, zelf nader invulling geven aan de wijze waarop de transparantie voor burgers en gemeenteraadsleden in het beleidsproces (verder) wordt gewaarborgd. Dat komt dan boven op de reeds bestaande verplichtingen die tot doel hebben de zuiverheid in de persoonlijke en bestuurlijke verhoudingen in het decentraal bestuur te waarborgen en tegelijkertijd bijdragen aan een transparant beleidsproces.¹⁸ Ook diverse algemene beginselen van behoorlijk bestuur – waar bestuursorganen aan zijn gehouden – dragen bij aan transparante besluitvorming. Het gaat dan onder andere over het verbod op vooringenomenheid, het zorgvuldigheidsbeginsel en het gelijkheidsbeginsel.¹⁹ Tot slot zijn bestuurders in relatie tot de volksvertegenwoordigers gehouden aan zowel de actieve als passieve informatieplicht. Indien nodig kunnen burgers ook met een beroep op de Wet open overheid nadere informatie verkrijgen in de vorm van documenten over de totstandkoming van het beleidsproces.

18 – Volt

*Ten aanzien van het uitdaagrecht zijn de leden van de **Volt**-fractie van mening dat dit een belangrijk recht is voor burgers om zich actief in te zetten voor een betere samenleving, evenals een uitnodiging vanuit de overheid richting de burger om met initiatieven te komen ter verbetering van de maatschappij. Deze leden vragen zich in dit kader af hoe de overheid meet in hoeverre desbetreffende taken ook daadwerkelijk beter uitgevoerd worden (en blijven) door «de uitdagers» dan door de overheid. Kan de regering hierop reflecteren?*

Zoals ook nader uiteengezet in het antwoord op vraag 11 vindt er vaak overleg plaats tussen de initiatiefnemers en de desbetreffende overheid om te bezien of een verzoek tot het feitelijk overnemen van een taak wordt gehonoreerd. Met inachtneming van de kaders zoals opgenomen in de participatieverordening zal de uiteindelijke beslissing daarover door het verantwoordelijk bestuursorgaan – in de regel het college van B en W – worden genomen. Of de taak «beter» zal worden uitgevoerd is dan ook aan hen. In de fase van de evaluatie kan vervolgens de vraag aan de orde komen of het door partijen gewenste resultaat daadwerkelijk gerealiseerd is. Op grond daarvan kan al of niet worden besloten tot voortzetting van de uitvoering van de taak door de uitdagers. Partijen evalueren zelf of de

¹⁸ Te denken valt aan de verplichting om nevenfuncties en de daaruit voortkomende inkomsten op te geven, de verplichting om een gedragscode voor (de raad en) bestuurders vast te stellen en de wettelijke plicht voor bestuurders om zich te onthouden van beraadslaging en stemming over een onderwerp indien zij een persoonlijk belang hebben.

¹⁹ In dit verband wordt ook wel gesproken over het – uit het Europees recht afkomstige – transparantiebeginsel dat met name een rol speelt in het aanbestedingsrecht.

uitvoering van de desbetreffende taken als «beter», dat wil zeggen conform het gewenste resultaat, kan worden beschouwd.

2.2 Verhouding tot de representatieve democratie

19 – D66

*De leden van de **D66**-fractie vragen wat afbreukrisico's zijn voor het vertrouwen van de burger in de lokale democratie wanneer de burgers en de lokale bestuurders het wel of niet eens zijn om de feitelijke uitvoering van een taak van de gemeente over te nemen, al dan niet met bijbehorend budget.*

Goed verwachtingsmanagement tussen bestuur en inwoners is cruciaal bij participatie en bij het uitdaagrecht. Inwoners, bestuurders en gemeenteraad moeten weten wat zij kunnen verwachten van elkaar. Dat scherpstellen van de rol van raad, bestuur en inwoners blijkt best complex in de praktijk. Betrokkenen moeten elkaars rol kennen, overwegingen kunnen begrijpen en elkaars taal spreken. Daarom is het ook zo belangrijk dat de raad in een participatieverordening verheldert wat de voorwaarden zijn om een taak over te nemen, transparant en duidelijk is wat inwoners wanneer kunnen verwachten en hoe omgegaan wordt met de input van betrokkenen. Zoals ook in paragraaf 2.3.2 van de memorie van toelichting is aangegeven moeten verwachtingen van participatie realistisch zijn, omdat het anders afbreuk doet aan het gezag van de overheid. Om die reden vergt de vraag bij welke vraagstukken de overheid inwoners – op welke manier – betreft een zorgvuldige doordenking. Gebeurt dat niet of niet op een juiste wijze, dan bestaat het risico dat de doelen niet worden bereikt met als gevolg dat maatschappelijke onvrede eerder toe- dan afneemt. Participatie is dan ook niet vrijblijvend, maar vraagt om tijd, inspanning, vertrouwen en duidelijke kaders vanuit de overheid.

20 – ChristenUnie

*De leden van de **ChristenUnie**-fractie merken op dat de Raad van State in grote lijnen schetst dat verkeerd toepassen van het uitdaagrecht kan leiden tot afbreuk van de representatieve democratie. Deze leden wegen dit risico iets minder zwaar en zien vooral ook een kans om de representatieve democratie te versterken. De band tussen kiezer en gekozene kan namelijk worden versterkt en de gemeenteraad krijgt meer mogelijkheden om sturing te geven aan het gemeentelijk beleid doordat er ook alternatieve invullingsvormen worden geboden. Ziet de regering met hen juist ook deze en andere kansen die het uitdaagrecht biedt voor versterking van de representatieve democratie?*

In een representatieve democratie is het essentieel dat niet alleen voorafgaand aan verkiezingen, maar ook tussentijds de verbinding wordt gemaakt met de samenleving en haar 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 volksvertegenwoordigers bekend zijn. Zoals de leden van de ChristenUnie-fractie terecht constateren, draagt het uitdaagrecht hieraan bij. Alvorens een taak feitelijk wordt overgenomen zullen inwoners of andere initiatiefnemers hier immers contact over hebben met volksvertegenwoordigers, bestuurders en/of ambtenaren. In het antwoord op vraag 14 is tevens ingegaan op de kansen die het uitdaagrecht biedt voor de kwaliteit van beleid.

Dit wetsvoorstel heeft in meer algemene zin tot doel de representatieve en participatieve democratie beter aan elkaar te verbinden door gemeenteraden en andere decentrale volksvertegenwoordigende organen te

stimuleren dat zij bij verordening heldere kaders over participatie scheppen; het belang daarvan is in de beantwoording van vraag 19 toegelicht.

21 – Volt

*De leden van de **Volt**-fractie zijn het eens met de regering dat burgerparticipatie in een representatieve democratie meer behelst dan de gang naar de stembus tijdens verkiezingen. Deze leden zijn in dit kader dan ook positief dat de regering decentrale overheden middels de voorgestelde wetswijziging probeert te stimuleren heldere kaders voor burgers en volksvertegenwoordigers te scheppen in het vormgeven van burgerparticipatie in brede zin.*

Mede gezien de kritische opmerkingen van de Raad van State, vragen de leden van de Volt-fractie de regering of zij kan verduidelijken hoe de voorgestelde wetswijziging de representatieve democratie aanvult. Is de regering het eens met de constatering van de Raad van State dat in de voorliggende wetswijziging niet voldoende wordt ingegaan op de betekenis van het wetsvoorstel tot het functioneren van de representatieve democratie? Is de regering bereid dit uitgebreider te onderbouwen?

Zoals aangegeven beoogt de regering met dit wetsvoorstel gemeenteraden en andere decentrale volksvertegenwoordigende organen te stimuleren om bij verordening heldere kaders over participatie te scheppen. Aangezien deze organen – gelet op het hoofdschap – zeggenschap hebben over de hoofdlijnen van het beleid en de verdeling van het budget ziet de regering voor hen een bepalende rol hierin weggelegd. Op deze manier zorgen de volksvertegenwoordigende organen zelf voor een goede aansluiting van de participatieve democratie op de representatieve democratie. Naar aanleiding van de opmerkingen van de Raad van State is in paragraaf 2.2 van de memorie van toelichting nader ingegaan op dit wetsvoorstel in verhouding tot de representatieve democratie. Zoals in de beantwoording van vraag 6 aan bod kwam, heeft dit wetsvoorstel niet tot doel het antwoord te bieden op het brede(re) vraagstuk dat ziet op het democratisch gehalte van het huidig bestel.

22 – Volt

*Verder vragen de leden van de **Volt**-fractie zich af in hoeverre de regering de oorzaken en symptomen van een niet adequaat genoeg functionerende representatieve democratie in zicht heeft. Deze leden zijn namelijk (ook) van mening dat onze representatieve democratie versterking verdient. Kan de regering ingaan op welke manieren de huidige representatieve democratie zwaktes vertoont die middels het voorliggende wetsvoorstel (gedeeltelijk) verholpen zouden kunnen worden?*

Het voorliggende wetsvoorstel heeft tot doel om op decentraal niveau de aansluiting van de participatieve en representatieve democratie te verbeteren. Duidelijke kaders en heldere verwachtingen over participatie, zoals toegelicht in het antwoord op vraag 19, komen immers ook de representatieve democratie ten goede. Zoals hiervoor reeds aan bod kwam in de beantwoording bij vraag 6 beoogt de regering met het huidige voorstel niet het antwoord te bieden op het bredere vraagstuk dat ziet op het functioneren van de democratie – en daarbinnen de representatieve democratie – in het huidige bestel.

23 – ChristenUnie

*De leden van de **ChristenUnie**-fractie zien dat de aandachtspunten van de Raad van State zich onder meer richten op de reikwijdte van participatie bij het uitdaagrecht. Deze leden zien ook dat het risico kan bestaan dat vooral een mondige, reeds aangehaakte en goed georganiseerde groep burgers het uitdaagrecht weet te vinden. Zij vragen of de regering dit risico ziet en hoe met gemeenten kan worden gewerkt aan oplossingen om dit te voorkomen om zo het uitdaagrecht voor een zo breed mogelijke doelgroep bereikbaar te maken.*

Het uitdaagrecht waarbij inwoners taken overnemen van de overheid kost vaak veel tijd, moeite en inzet. Lang niet iedereen heeft de benodigde tijd en vaardigheden vanzelfsprekend in huis.

Met de leden van de ChristenUnie-fractie ziet de regering het risico dat vooral mondige, reeds aangehaakte en goed georganiseerde burgers het uitdaagrecht weten te vinden. Juist bij initiatieven om de democratie te versterken is het van belang dat elke stem telt en elk standpunt gehoord kan worden. Voorkomen moet worden dat met nieuwe vormen alleen maar meer kanalen worden geboden voor de groepen die al bovenmatig actief zijn. Hoger opgeleiden ondernemen vaker activiteiten om (politieke) besluitvorming te beïnvloeden, terwijl lager opgeleiden en jongvolwassenen (18 tot 34 jaar) minder vaak politiek actief zijn. Deze verschillen tussen lager en hoger opgeleid en tussen jong en oud lijken de afgelopen tien jaar eerder toe dan af te nemen.⁹ Daarom moet de overheid zich vooral inspannen om ook de mening te horen van mensen die niet meteen zelf hun vinger opsteken of misschien zelfs al niet (meer) stemmen bij verkiezingen, weinig vertrouwen hebben in de politiek of overheid, of niet geloven dat «het systeem» voor hen werkt.

Dat vraagt een open, uitnodigende en samenwerkende houding van de overheid. Zoals bij de beantwoording van vraag 1 is toegelicht, voorziet het Ministerie van BZK, in samenwerking met de VNG, met ondersteunend beleid in verschillende acties om er met gemeenten voor te zorgen dat het uitdaagrecht voor een zo breed mogelijke doelgroep bereikbaar en beschikbaar is. Het delen van praktijkverhalen, lessen en ervaringen daarbij helpt. De ondersteuning van organisaties zoals het Netwerk Uitdaagrecht of de Landelijke Vereniging voor Kleine Kernen (LvKK) en het Landelijk Samenwerkingsverband Actieve bewoners (LSA) dragen hieraan bij. Deze verbanden organiseren benodigde kennisdeling en stellen deze beschikbaar aan decentrale overheden en aan inwonersorganisaties.²⁰ Zo organiseert het Netwerk Uitdaagrecht een community of practice en is er een expertpool op het uitdaagrecht beschikbaar voor ondersteuning van decentrale overheden en inwoners. Ook kan er gebruik worden gemaakt van praktische instrumenten, zoals de inspiratiegids uitdaagrecht. Daarnaast zijn trainingen op democratisch ambtelijk vakmanschap ontwikkeld voor gemeentebesturen en gemeentebesturen om te werken aan een open en uitnodigende overheidsorganisatie en deze zijn ook toegankelijk voor andere decentrale overheden. Zie ook het antwoord op vraag 41 over het wegnemen van de praktische hobbels bij de toepassing van het uitdaagrecht.

²⁰ Zie daarover www.lokale-democratie.nl/uitdaagrecht/handvatten-voor-startende-gemeenten.

2.3.1. Randvoorwaarden bij participatie

24 – VVD

*In de memorie van toelichting staat dat het belangrijk is dat lokale overheden zich ervan bewust zijn dat altijd slechts een deel van de samenleving participeert en dat deze groep niet altijd een goede afspiegeling van alle inwoners is. Als inwoners er bewust voor kiezen om niet te participeren dan is dat uiteraard een keus die gerespecteerd moet worden, maar voorkomen moet worden dat degenen die gebruik maken van het participatierecht een beperkte groep is. Hoe wordt bereikt dat van het participatierecht breed gebruik wordt gemaakt, zo vragen de leden van de **VVD**-fractie.*

Bij het wetsvoorstel zijn aandacht voor representativiteit en aandacht voor inclusiviteit belangrijke uitgangspunten voor participatie en maatschappelijk initiatief. Hoe we bereiken dat van de mogelijkheid om te participeren breed gebruik wordt gemaakt is een belangrijke vraag die leeft bij de decentrale overheden. Zoals aangegeven bij de beantwoording van vraag 23 is het ondersteunende beleid er ook op gericht om overheden te helpen bij hun inspanningen om de mening te horen van mensen die niet meteen zelf hun vinger opsteken of misschien zelfs al niet (meer) stemmen bij verkiezingen, weinig vertrouwen hebben in de politiek of overheid, of niet geloven dat «het systeem» voor hen werkt.

Het is belangrijk dat lokale overheden zich ervan bewust zijn dat vaak slechts een deel van de samenleving meedoet in participatieprocessen. Deze groep is niet altijd een goede afspiegeling van alle inwoners. Zo wordt in de praktijk de stem van bijvoorbeeld lager opgeleiden, migranten en jongeren vaak te weinig gehoord. Ook de Kinderombudsman vraagt in haar brief van 3 februari jl.²¹ aandacht voor de betrokkenheid van jongeren en kinderen bij de voorbereiding, uitvoering en evaluatie van het beleid van de decentrale overheden²².

Om een goede afspiegeling te bevorderen is het belangrijk participatie-instrumenten te gebruiken die aansluiten bij de groepen burgers die zich minder verbonden voelen met de huidige wijze waarop besluitvorming tot stand komt. De inzet van een mix van participatie-instrumenten is hierbij raadzaam. Dat kan bijvoorbeeld, zoals Jacobs voorstelt in een essay in opdracht van het Ministerie van BZK, door middel van een tweetraps-racket van loting en selectie.²³ In de eerste fase kunnen burgers uitgeloot worden en vervolgens krijgen ze een uitnodiging. Als ze willen deelnemen, vullen ze een enquête in en op basis van die enquête wordt een groep van deelnemers samengesteld die op belangrijke punten representatief is voor de Nederlandse bevolking. Daarnaast is er een belangrijke rol voor volksvertegenwoordigers weggelegd. In hun definitieve besluitvorming zouden zij niet alleen naar de uitkomst van een participatietraject kunnen kijken maar breder naar het algemeen belang in de samenleving. Op deze manier worden ook minderheidsstandpunten meegewogen.

²¹ De brief is opgenomen als bijlage bij de onderhavige nota naar aanleiding van het verslag.

²² Tevens ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

²³ K. Jacobs, «Hoe waarborg je representativiteit en inclusiviteit bij het inrichten van een burgerforum», in: *Verkenning van nationale burgerfora als democratisch gereedschap*, Den Haag (2021), raadpleegbaar via: <https://kennisopenbaarbestuur.nl/rapporten-publicaties/nationale-burgerfora/>.

In het ondersteunend beleid zal vanuit BZK ook nadrukkelijk aandacht worden besteed aan de representativiteit en inclusiviteit van participatieprocessen, om decentrale overheden te helpen bij het betrekken van voor de overheid moeilijker bereikbare groepen. Dat helpt decentrale overheden hier invulling aan te geven op een wijze die past bij de lokale situatie. De regering ziet dat decentrale overheden, hoe lastig ook, er naar streven alle inwoners te betrekken. Zij proberen hen daarnaast gelijkwaardig aan een participatietraject te laten deelnemen. Om ervoor te zorgen dat alle relevante sociale groepen aan tafel kunnen zitten, is het van belang dat deze groepen vooraf geïdentificeerd worden. Het is goed om te onthouden dat als een participatietraject eenmaal gestart is, deze maar lastig weer kan wijzigen: dit moet dus goed doordacht worden aan het begin van het proces. Als de relevante sociale groepen zijn geïdentificeerd, kan ingeschat worden of het moeilijk zal zijn ze te werven en hoe en waar je ze het beste kan bereiken. Inwoners moeten daarnaast ook gelijkwaardig aan een participatietraject kunnen deelnemen. Zij zijn de experts van hun directe leefomgeving, maar geen beleidsadviseurs of juristen. Dit betekent dat zij niet altijd op de hoogte zijn van alle historische, juridische en/of technische kennis bij bepaalde vraagstukken. Het is dan van belang om hen begrijpelijke en toegankelijke informatie aan te reiken. Om decentrale overheden te helpen bij deze vragen zijn op www.lokale-democratie.nl hulpmiddelen beschikbaar gesteld. Zo is er een workshop en slidedeck «Iedere stem telt» met lessen en praktijkvoorbeelden.

25 – CDA

*Het is en blijft de verantwoordelijkheid van decentrale besturen om, met ruimte voor lokaal maatwerk, weloverwogen invulling te geven aan participatiebeleid. Het is dus geheel afhankelijk van de intrinsieke motivatie van de zittende bestuurders of hier serieus mee omgegaan wordt. We kennen sinds 2009 de Code goed openbaar bestuur. 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 (memorie van toelichting, blz. 9). Artikel 150 van de Gemeentewet verplicht de gemeenteraad om een inspraakverordening vast te stellen. In artikel 5 van de Grondwet is de plicht tot behandeling en beantwoording van verzoeken vastgelegd. De leden van de **CDA**-fractie vragen of ooit gecontroleerd is in hoeverre deze codes en artikelen ook nageleefd worden.*

De verplichting om een inspraakverordening vast te stellen geldt al geruime tijd en er zijn de regering geen signalen bekend dat hieraan niet voldaan wordt door de decentrale overheden. Hetzelfde geldt voor petitierecht. Het recht om verzoeken in te dienen bij decentrale besturen bestaat overigens voor een ieder, ongeacht een regeling daarvan in een inspraak- of participatieverordening. Er zijn geen signalen bekend dat decentrale overheden het petitierecht zouden beletten of belemmeren. Hoewel artikel 5 Grondwet in zichzelf geen plicht tot behandeling en beantwoording van verzoeken van burgers bevat, geven decentrale overheden in de praktijk op steeds grotere schaal gehoor aan de wens van burgers om betrokken te worden bij beleid en uitvoering en stellen zij zich responsief op voor verzoeken van burgers. Dat decentrale overheden het belang inzien van participatie blijkt ook uit de door de leden genoemde regels in de Code goed openbaar bestuur. De decentrale besturen hebben zichzelf hieraan verbonden. De code bevat op zichzelf geen juridisch afdwingbare normen, maar bevat de gezamenlijke waarden op basis waarvan het openbaar bestuur functioneert en die ook ten grondslag

liggen aan de wet- en regelgeving die het optreden van de (decentrale) overheid normeert. Op de naleving van de wettelijke normen voor de inspraakverordeningen, de code en het petitierecht vindt geen actieve controle plaats vanuit het Rijk. In de Staat van het Bestuur 2020 is wel de ontwikkeling van burgerparticipatie op lokaal niveau in kaart gebracht.²⁴ Die informatie geeft een beeld van de mogelijkheden die hiervoor nu bij de decentrale overheden bestaan en de trend is dat de versterking van zeggenschap en betrokkenheid van inwoners bij politiek en bestuur zich doorzet.

26 – Volt

*De leden van de **Volt**-fractie zijn van mening dat burgerparticipatie inclusief moet zijn om de toegevoegde waarde voor het beleid te optimaliseren. Hoe wil de regering ervoor zorgen dat decentrale overheden die hierover (kennis)vragen hebben bij de juiste instantie terecht kunnen voor ondersteuning bij het organiseren van zo inclusief mogelijke burgerparticipatie?*

Met de leden van de fractie van Volt ziet de regering het belang van inclusiviteit bij de participatie van inwoners bij de voorbereiding, uitvoering en evaluatie van beleid. Zoals hiervoor bij vraag 23 is geantwoord, is het juist bij initiatieven om de democratie te versterken belangrijk dat elke stem telt en elk standpunt gehoord kan worden. De overheid moet zich inspannen om ook de mening te horen mensen die niet meteen zelf hun vinger opsteken of misschien zelfs al niet (meer) stemmen bij verkiezingen, weinig vertrouwen hebben in de politiek of overheid, of niet geloven dat «het systeem» voor hen werkt. Zoals bij de beantwoording van vraag 1 is toegelicht, voorziet het Ministerie van BZK, in samenwerking met de VNG, met ondersteunend beleid in verschillende acties om er met gemeenten voor te zorgen dat het uitdaagrecht voor een zo breed mogelijke doelgroep bereikbaar en beschikbaar is. Decentrale overheden kunnen terecht op www.lokale-democratie.nl voor meer informatie over inclusieve participatie. Op deze website is bijvoorbeeld een «slidedeck» inclusieve participatie te vinden. Er is ook een servicepunt voor concrete vragen van gemeenten en andere decentrale overheden. Dit servicepunt wordt beheerd door de VNG, en zo nodig kan door de VNG ook contact met het Ministerie van BZK worden gelegd.

2.3.2. Belangrijke aandachtspunten bij participatie

27 – D66 en BBB

*De leden van de **D66**-fractie hebben kennisgenomen van de uitdagingen om participatie onder verschillende groepen burgers te verhogen. Uit onderzoek blijkt dat de groep inwoners die participeert klein en weinig divers is. Deze leden en het lid van de **BBB**-fractie vragen welke ideeën de regering heeft op welke wijze deze groep vergroot kan worden.*

Wij verwijzen naar de antwoorden bij de vragen 1, 23 en 24.

28 – D66 en BBB

*De leden van de **D66**-fractie en het lid van de **BBB**-fractie vragen of de regering nader in kan gaan op het gegeven dat een zorgvuldige afweging nodig is om te bepalen bij welke vraagstukken de overheid inwoners betreft – en wanneer niet – en de wijze en momenten waarop zij dat doet.*

²⁴ Staat van het Bestuur 2020, Den Haag: Ministerie van BZK 2021, p. 54, raadpleegbaar via <https://kennisopenbaarbestuur.nl/rapporten-publicaties/staat-van-het-bestuur-2020/>.

Deze leden vragen waarom de regering deze afweging zelf niet maakt en dit aan de decentrale overheden overlaat.

Welke participatievorm geschikt is, verschilt per situatie, onderwerp, type overheidstaak, plek in de beleidscyclus of per overheid. Zoals eerder aan bod kwam brengt participatie zowel kansen als risico's met zich. Om die reden is het van belang dat overheden zorgvuldig wegen bij welke vraagstukken zij inwoners betrekken – en wanneer niet – en op welke wijze en momenten zij dat doen. Dit vraagt om een situationeel en politiek oordeel en dat past het beste bij het decentrale bestuur waar de overheidstaak is belegd. Om die reden acht de regering het niet wenselijk om in de organieke wetgeving een blauwdruk of aanvullende regels op te nemen over hoe het participatieproces eruit moet zien. Lokale volksvertegenwoordigers en bestuurders weten immers het beste wat de plaatselijke behoeften en omstandigheden zijn. De regering wijst er ook op dat uit onderzoek van de Universiteit Leiden volgt dat de door initiatiefnemers ervaren knelpunten niet met een algemene wettelijke regeling zijn weg te nemen.²⁵ Ook om die reden acht de regering het niet aangewezen dat deze afweging op centraal niveau wordt gemaakt.

29 – SGP

*De leden van de **SGP**-fractie vragen hoe de regering het risico weegt dat mogelijkheden voor participatie juist de ongelijkheid in de samenleving kunnen vergroten, namelijk doordat veelal hogere sociaaleconomische klassen in staat zijn actief hun belangen te behartigen en de gemeente uit te dagen door de verantwoordelijkheid maatschappelijke voorzieningen over te nemen. Welke waarborgen zijn er dat het wetsvoorstel hier niet op onwenselijke wijze aan bijdraagt?*

Wij verwijzen naar de antwoorden bij de vragen 1, 23 en 24.

2.4. De huidige praktijk van participatie in beeld

30 – SP

*De leden van de fractie van de **SP** lezen dat «de regering erkent dat het risico van ondoordachte vermenging van de representatieve democratie en meer directe vormen van burgerparticipatie er is. Er worden al verschillende vormen van burgerparticipatie toegepast in de praktijk en de ervaringen leren dat niet goed uitgevoerde participatie kan leiden tot participatiemoeheid en teleurstelling. Ook kunnen volksvertegenwoordigers zelf in een lastige positie komen als zij het gevoel hebben te moeten voldoen aan gewekte verwachtingen, terwijl het algemeen belang naar hun oordeel een andere beslissing vraagt.» Desalniettemin vindt de regering het huidige voorstel gerechtvaardigd. Kan de regering nader ingaan, zeker in de huidige politieke verhoudingen en het afnemende vertrouwen in de politieke vertegenwoordiging waarom dit risico op dit moment verantwoord is? Is een meer voor de hand liggende oplossing niet om de politieke vertegenwoordiging te verbeteren, in plaats van het risico om dit verder af te zwakken? Welke taken liggen voor de hand dat mensen dit overnemen van politici en bestuurders volgens de regering?*

²⁵ 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 (online raadpleegbaar via <https://kennisopenbaarbestuur.nl/rapporten-publicaties/right-to-challenge-eindrapport-2019/>).

Het verruimen van de mogelijkheden van inwoners om tussen verkiezingen door invloed uit te oefenen – mits voldoende oog is voor de randvoorwaarden en aandachtspunten – door middel van uiteenlopende vormen van participatie is één van de maatregelen die de democratie kunnen versterken. Met dit wetsvoorstel beoogt de regering het risico op ondoordachte vermenging van de representatieve en participatieve democratie juist te verkleinen door te bevorderen dat er heldere kaders over participatie worden geschept.

De leden vragen daarnaast voor welke taken het voor de hand ligt dat inwoners die overnemen. Met dit wetsvoorstel wordt aan decentrale overheden de ruimte geboden om zelf te besluiten of het uitdaagrecht een plaats krijgt in de participatieverordening en zo ja, welke vorm en inhoud het dan krijgt. Het is dan ook aan de desbetreffende overheid om te bepalen welke feitelijke taakuitvoering door inwoners of maatschappelijke partijen wordt overgenomen. Uit de reeds bestaande praktijk volgt dat met name ten behoeve van de leefbaarheid en het groenbeheer in wijken, het welzijn van mensen en de energietransitie gebruik wordt gemaakt van het uitdaagrecht.

31 – Volt

*De leden van de **Volt**-fractie zijn enthousiast over de grote verscheidenheid aan burgerparticipatie-initiatieven bij gemeenten en provincies. Hoe zorgt de regering ervoor dat er kennisuitwisseling tussen decentrale overheden plaatsvindt over -succesvolle- vormen van burgerparticipatie?*

Het Ministerie van BZK en de VNG faciliteren en stimuleren de kennisuitwisseling tussen gemeenten, provincies en de andere decentrale overheden onderling door middel van het organiseren van bijeenkomsten en het bieden van kennis en expertise, zoals ook beschreven in antwoord op de vragen 1, 23 en 24 over het ondersteunend beleid bij dit wetsvoorstel.

2.4.1. Voorbeelden van participatie in gemeenten

32 – Volt

*De leden van de **Volt**-fractie zijn enthousiast over het idee van burgerbudgetten (of burgerbegrotingen), de praktijk waarbij inwoners zeggenschap krijgen over de besteding van een geormerkte budget voor (gespecificeerde) beleidsdoeleinden. Deze leden geloven dat dit een van de manieren is om vertrouwen vanuit de overheid richting de burgers over te brengen en te vergroten. Zij geloven echter ook dat rijke gemeenten eerder op de praktijk van burgerbudgetten zullen overgaan dan gemeenten die krappere zitten qua financiële ruimte. Kan de regering hierop reflecteren? Is dit volgens de regering terug te zien in de praktijk?*

In de voorbeelden van gemeenten die hiermee werken is vooralsnog niet naar voren gekomen dat de financiële ruimte van gemeenten een beslissende factor is voor het al dan niet werken met burgerbudgetten. Burgerbegroten lijkt uit de bekende voorbeelden vooral een kwestie van de prioriteit die het gemeentebestuur geeft aan de inwonersparticipatie en de wens inwoners daarbij ruimte en vertrouwen te geven. In de monitor burgerparticipatie die in samenhang met dit wetsvoorstel wordt uitgevoerd is dit niettemin een relevante onderzoeksvraag.

*Daarnaast zijn de leden van de **Volt**-fractie enthousiast over burgerberaden die door het land (lokaal, provinciaal en nationaal) georganiseerd (zullen) worden. In dit kader vragen deze leden de regering hoe zij ervoor wil zorgen dat er stroomlijning plaatsvindt tussen de verschillende burgerberaad-initiatieven. Zij vragen dit niet alleen vanuit het principe van efficiënte organisatie en effectiviteit van burgerberaden, zij vragen dit ook vanwege mogelijke kennisongelijkheid tussen gemeenten en verschillende bestuurslagen met betrekking tot de organisatie van burgerberaden. Hoe reflecteert de regering op deze stellingname van deze leden? Zij zijn voorstander van het oprichten van een zogenaamd permanent burgerberaad. Zo zorgen we voor continuïteit en stroomlijning in de organisatie van burgerberaden – decentraal en nationaal. We verlagen zo – door verschaffing van relevante kennis – tevens de drempel voor decentrale overheden om aan de slag te gaan met een burgerberaad. Hoe denkt de regering over het oprichten van een dergelijk orgaan?*

Uit de VNG-analyse van coalitieakkoorden blijkt dat tientallen gemeenten aan de slag zijn met een burgerberaad of een burgerforum. Lokaal en provinciaal zijn er al goede voorbeelden, zoals in Gelderland, Zeist en Tilburg. Burgerberaden kunnen een waardevolle aanvulling zijn op de representatieve democratie, waarbij onder andere van belang is dat een burgerforum ongeacht het thema de representatieve democratie versterkt. Van cruciaal belang is dat bij het organiseren van een burgerforum aan essentiële randvoorwaarden wordt voldaan, zoals een goede vraagstelling en stevige politieke inbedding. Het Ministerie van BZK, de VNG en het kennisplatform Lokale Democratie²⁶ bieden decentrale overheden praktisch advies, kennis en ondersteuning bij de organisatie van burgerfora met oog voor deze randvoorwaarden. Hiermee wordt geen stroomlijning beoogd, maar wel meer samenhang tussen initiatieven, met ruimte voor lokaal maatwerk. Op het kennisplatform worden informatie, praktijkverhalen en *tips en tops* voor een succesvol burgerforum gedeeld. Begin 2023 organiseert het Ministerie van BZK met de VNG een bijeenkomst voor geïnteresseerden die aan de slag zijn of willen met een burgerforum of burgerberaad bij decentrale overheden om te leren en te delen. Bij de begrotingsbehandeling Binnenlandse Zaken heeft de Minister van BZK toegezegd met vijf gemeenten mee te kijken en denken bij de organisatie van burgerfora. Leiden, Oirschot, Haarlem, Hengelo en Helmond hebben zich al gemeld. Aan vijf nog nader te selecteren gemeenten wordt extra ondersteuning en advies in de praktijk geboden.

De regering deelt de visie van de leden van Volt dat zorgvuldige kennisopbouw over burgerparticipatie in den brede, en burgerfora in het bijzonder, van belang is. Randvoorwaarde voor het nationale burgerforum klimaat en energie is goede monitoring en evaluatie voor de toekomstige inzet van het instrument. De regering ziet een permanent burgerberaad op dit moment als prematuur. Het Ministerie van BZK en van IenW zullen deze kabinetsperiode actief kennis vergaren en bundelen en goede voorbeelden delen via het genoemde kennisplatform Lokale Democratie en het Kennisknooppunt Participatie.²⁷ Het Kennisknooppunt Participatie heeft bovendien een kennisagenda ontwikkeld. Doel van de agenda is om de kennisopbouw rond participatie meer te structureren en beter te verbinden met het beleid en met de praktijk. De Ministeries van BZK en van IenW organiseren samen met de Hanzehogeschool Groningen en de Erasmus Universiteit Rotterdam in februari 2023 een bijeenkomst voor het kennisnetwerk rond participatie. Deze bijeenkomst zal nieuwe kennis-

²⁶ www.lokale-democratie.nl.

²⁷ www.kennisknooppuntparticipatie.nl.

vragen, over onder andere burgerfora, voor de kennisagenda opleveren die in de komende jaren kunnen worden onderzocht. Wij initiëren en ondersteunen op verschillende manieren onderzoek naar burgerfora. De Ministeries van BZK van lenW nemen eveneens als maatschappelijk partner deel aan het NWA-onderzoeksproject Revitalized Democracy for Resiliency Societies (Redress). Dit richt zich op «hybride democratische innovaties» waarin vormen van overleg (denk aan burgerfora) en stemmen (denk aan correctieve referenda of peilingen) worden gecombineerd en hoe deze «hybride democratische innovaties» de representatieve democratie kunnen versterken. We leren daarbij van de ervaringen van binnen- en buitenland en zijn aangesloten op internationale kennisnetwerken, zoals het Knowledge Network on Climate Assemblies (KNOCA).

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

34 – VVD

Er zijn verschillende vormen van uitdaagrecht. Een voorbeeld is de mogelijkheid voor inwoners om zelf te beslissen over de besteding van geld. De leden van de VVD-fractie vragen zich af hoe dat wordt geregeld. Moeten de inwoners daarover verantwoording aan de gemeente afleggen? Hebben degenen die de subsidie aanvragen de mogelijkheid om bij afwijzing daar bezwaar tegen aan te tekenen? Wie beslist daarover?

Zoals in de beantwoording van vraag 12 van de VVD-fractie is toegelicht, kunnen de decentrale besturen voorwaarden stellen aan de toekenning van financiële middelen aan inwoners, of een collectief van inwoners, bijvoorbeeld over de verantwoording van de besteding hiervan. De wijze waarop die verantwoording van de inwoners kan worden verlangd, is afhankelijk van de gekozen juridische vormgeving. Als het geld bijvoorbeeld wordt verstrekt door de overheid in de vorm van een subsidie, dan gelden de regels over subsidies in de Algemene wet bestuursrecht (titel 4.2), waaronder ook de regels over terugvordering daarvan. Tegen het besluit tot die subsidieverlening staat bezwaar en beroep open voor de aanvragers en andere belanghebbenden.

De wijze van rechtsbescherming bij de verdere verdeling van geld – waarbij de inwoners of een collectief van inwoners binnen de genoemde voorwaarden beslissen over de verdere toekenning van geld aan andere inwoners – is afhankelijk van de gekozen vorm en procedure. Als de inhoudelijke criteria waaraan de inwoners beslissen over de toekenning niet in beslissende mate wordt bepaald door een bestuursorgaan, dan is geen sprake van een bestuursorgaan of besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) waartegen bezwaar en beroep bij de bestuursrechter openstaat, ook niet als de verstrekking van deze gelden in overwegende mate, dat wil zeggen in beginsel voor twee derden of meer, wordt gefinancierd door een of meer bestuursorganen.²⁸ De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft overwogen dat de uitoefening van een overheids- of publieke taak geen zelfstandig te onderscheiden vereiste is om een initiatief als bestuursorgaan aan te merken.²⁹ Derden die van oordeel zijn dat bij de besluitvorming onrechtmatig gehandeld is, kunnen niettemin een klacht instellen bij de ombudsman of zich wenden tot de burgerlijke rechter.

²⁸ ABRvS 13 mei 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1548, AB 2015/308 m.nt. W. den Ouden (*Stichting Impuls Nieuw-West*), r.o. 5.1–5.2. Het door de Afdeling aangeduide inhoudelijke en financiële vereiste zijn cumulatief.

²⁹ Zie r.o. 5.1.

3. Doel van het wetsvoorstel

35 – D66 en BBB

*De leden van de **D66**-fractie en het lid van de **BBB**-fractie vragen aan de regering welke uitvoeringstaken van de burgemeester, wettelijk gezien, kunnen worden overgenomen door inwoners of maatschappelijke organisaties.*

De gemeenteraad kan regels stellen voor de betrokkenheid van inwoners en maatschappelijke partijen bij taken die de burgemeester uitvoert. Het begrip «taak» moet breed worden opgevat; het kan gaan om alle soorten beslissingen en handelingen. De burgemeester heeft wettelijke taken op het terrein van de handhaving openbare orde, maar kan ook breder betrokken zijn bij de leefbaarheid en veiligheid in de gemeente. In de memorie van toelichting is aangegeven dat de overname van een taak niet voor de hand ligt als de aard van de taak zich er niet voor leent om de feitelijke uitvoering (deels) uit te besteden aan een inwoner of maatschappelijke partij (para. 4.3.4). Te denken valt aan de bevoegdheden die de burgemeester heeft om een crisismaatregel te nemen op grond van de Wet verplichte GGZ. 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. Voor een aantal publiekrechtelijke bevoegdheden op het terrein van de openbare orde geldt bijvoorbeeld op grond van artikel 177, tweede lid, en 178, tweede lid, Gemeentewet een mandaatverbod voor politieambtenaren, respectievelijk een delegatieverbod voor bestuurscommissies. Ook is voor een goede uitvoering van die wettelijke bevoegdheden soms een specifieke (informatie)positie vereist die uitsluitend voor de burgemeester geregeld is. Gelet op het voorgaande zal de wet in de weg staan aan het daadwerkelijk overnemen van de wettelijke taak van de burgemeester om de openbare orde te handhaven.

Dat neemt niet weg dat in het bredere veiligheids- en leefbaarheidsdomein wel initiatieven zijn ontplooid, zoals projecten om het horecagebied veiliger te maken, (digitale) buurtpreventie, het project «Buurt Bestuurt» in Rotterdam en projecten met buurtvaders.³⁰ In deze projecten signaleren inwoners problemen die zij willen aanpakken, zij praten mee over de oplossingen en ondernemen ook zelf actie. De wettelijke taken van de burgemeester staan in principe niet in de weg aan dit type initiatieven.

Ten slotte heeft de burgemeester ook nog taken die zien op een goed en zorgvuldig functioneren van de gemeente, zoals de goede samenwerking van de gemeente met andere overheden, de zorgvuldige behandeling van bezwaarschriften en klachten, of de bevordering van de bestuurlijke integriteit (artikel 170 Gemeentewet). Het laat zich moeilijk indenken dat inwoners die taken overnemen, maar juist omdat bij de initiatieven van onderop bedacht worden, is het ook niet op voorhand uit te sluiten dat er ruimte is voor inwonersinitiatieven – al dan niet samen met de burgemeester – waardoor uitvoering van die taken beter gebeurt.

36 – ChristenUnie

*De leden van de **ChristenUnie**-fractie vinden het verstandig dat de regering voor de specifieke reikwijdte van het uitdaagrecht ruimte wil laten voor de lokale context. Dat betekent inderdaad dat niet op voorhand wordt opgelegd waar uitdaagrecht wél en waar niet van toepassing zou*

³⁰ Bijvoorbeeld beschreven in de uitgave «Burgerparticipatie in veiligheid», *Justitiële verkenningen* 2016, nr. 5.

moeten zijn. Waar deze leden de regering naar vragen is de keuze om niet eenduidig vast te leggen dat gemeenten, provincies, waterschappen en de bijzondere gemeenten een uitdaagrechtverordening opstellen. Zou dit niet ook mooi aansluiten op de bestaande wetsartikelen, zoals artikel 150 Gemeentewet, die ook al bepalen dat er inspraakverordeningen zijn? Zij zien zich in deze vraag ook bevestigd door de memorie van toelichting die stelt dat het wetsvoorstel beoogt vast te leggen dat op decentraal niveau wordt bepaald hoe ruimte kan worden gegeven aan initiatieven van inwoners en maatschappelijke partijen. Zij houden dan ook het warme pleidooi af te stappen van de voorwaardelijke bepaling die nu is geformuleerd.

Het uitdaagrecht is een bijzondere vorm van participatie en biedt – zoals nader toegelicht in het antwoord op vraag 14 – kansen voor de kwaliteit van (de uitvoering van) beleid. Tegelijkertijd is het niet de enige participatievorm die bij kan dragen aan de kwaliteit van het beleid. Met het nu voorliggende wetsvoorstel wordt – op eenzelfde wijze als met het huidige artikel 150 Gemeentewet en de daarmee vergelijkbare bepalingen in de andere organieke wetten – dan ook voorgeschreven dat er een (brede) participatieverordening moet zijn, maar niet wat er in die verordening moet staan. Op deze manier wordt het aan decentrale overheden gelaten om hierover zelf keuzes te maken. Dat is ook passend aangezien de wijze waarop participatie bij decentrale overheden wordt vormgegeven tot de autonome sfeer behoort. Het is dan ook aan de volksvertegenwoordigende organen om hierover keuzes te maken die passen bij de lokale behoeften en omstandigheden. Om die reden is het niet aangewezen om te verplichten dat in de participatieverordening regels moeten worden opgenomen over het uitdaagrecht, maar volstaat volgens de regering een voorwaardelijke bepaling.

37 – Volt

*De regering geeft aan dat het de bedoeling is dat decentrale overheden zelf heldere kaders en voorwaarden opstellen ten aanzien van participatie. De leden van de **Volt**-fractie vragen de regering hoe zij ervoor zorgt dat alle decentrale overheden hiervoor voldoende kennis, financiële middelen en personele capaciteit in huis hebben, teneinde te voorkomen dat er (te) grote verschillen ontstaan tussen gemeenten en provincies. Heeft de regering zicht op welke gemeenten hiertoe momenteel niet of -relatief gezien- minder in staat zouden zijn dan andere gemeenten?*

Het betrekken van inwoners bij beleid en uitvoering is een autonome taak van decentrale overheden. Het is dan ook aan decentrale overheden hoe ze daar invulling aan geven en welke vormen ze daarbij kiezen. Dit leidt ertoe dat er verschillen kunnen ontstaan in de mate waarin decentrale overheden over kennis, middelen en capaciteit beschikken. De regering heeft zicht op de financiële positie van de afzonderlijke decentrale overheden, maar houdt niet bij hoe die positie zich verhoudt tot de hoeveelheid middelen die besteed worden aan de inzet van participatie. Voor alle decentrale overheden biedt het Ministerie van BZK, in samenwerking met de VNG, ondersteuning bij de implementatie van het wetsvoorstel met informatie, expertise, praktische instrumenten en advies zoals onder andere nader toegelicht in het antwoord op de vragen 1, 23 en 24.

4. Inhoud van het wetsvoorstel

4.1. Huidige regeling inspraak en petitierecht

38 – VVD

De regering stelt dat verzoeken van inwoners om een taak van een gemeente over te nemen, verzoeken zijn in de zin van artikel 5 van de Grondwet (recht van petitie). Met het uitdaagrecht wordt een verzoek bij de gemeente neergelegd om een bepaalde taak te mogen overnemen. Wat als een gemeente besluit om het uitdaagrecht niet in de verordening op te nemen, danwel het op zo'n minimalistische wijze vorm te geven dat het uitdaagrecht niet veel voorstelt? Hoe verhoudt het uitdaagrecht zich dan tot het recht van petitie?

Het recht om verzoeken in te dienen bij decentrale besturen bestaat overigens voor een ieder, ongeacht een regeling daarvan in een inspraak- of participatieverordening. Dit vloeit voort uit het petitierecht zoals neergelegd in artikel 5 van de Grondwet. Ook indien het uitdaagrecht niet of minimalistisch is geregeld in de participatieverordening blijft het dus mogelijk om als inwoner de overheid te verzoeken een taak over te nemen. 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.³¹

39 – VVD

*Mag een gemeente overigens een verzoek tot overname van taken weigeren of moet dat verzoek altijd worden gehonoreerd als het voldoet aan de voorwaarden, zoals gesteld in de gemeentelijke verordening? Gaarne krijgen de leden van de **VVD**-fractie een reactie van de regering.*

Een gemeente mag een verzoek tot overname van taken weigeren binnen de gestelde kaders voor beoordeling van deze verzoeken. Met dit wetsvoorstel beoogt de regering te stimuleren dat door middel van een verordening voorzienbaar wordt voor inwoners en maatschappelijke partijen welke afweging het bestuur maakt bij de toekenning of weigering van verzoeken over uitdagingen en andere vormen van participatie. Dit zijn algemeen verbindende voorschriften. Tevens mogen toepasselijke (bijzondere) wet- en regelgeving en de aard van de taak zich niet verzetten tegen overname door inwoners of maatschappelijke partijen.

Als aan het bestuur beleidsvrijheid wordt gelaten bij die besluitvorming, dan kunnen in aanvulling hierop ook beleidsregels gelden. Het bestuursorgaan beslist volgens die beleidsregels, tenzij dat voor belanghebbenden wegens bijzondere omstandigheden onevenredige gevolgen zou hebben in verhouding tot de met de beleidsregel te dienen doelen (artikel 4:84 Awb). Bij een concrete uitdaging beslist het bevoegde bestuursorgaan binnen die kaders of diens taak beter uitgevoerd kan worden door de initiatiefnemers en of een initiatief gehonoreerd kan worden. Zoals in de beantwoording van vraag 11 is toegelicht, vindt in de praktijk over de toekenning van een verzoek ook veelal overleg plaats tussen het bestuursorgaan en de initiatiefnemers over het gewenste resultaat en of per saldo sprake is van voldoende voordelen ten opzichte van de bestaande situatie.

³¹ Kamerstukken II 1975/76, 13 872, nr. 4, p. 88 en 104.

4.2. Modernisering: van inspraakverordening naar participatieverordening

40 – GroenLinks

*De leden van de fractie van **GroenLinks** zouden graag een nadere toelichting van de regering ontvangen van de te verwachten praktische verandering wanneer de inspraakverordening wordt vervangen door een participatieverordening. Decentrale overheden blijven immers zelf de mogelijkheid houden om de verordening in te vullen. Op basis waarvan heeft de regering de verwachting dat deze wijziging in de praktijk gaat zorgen voor een versterking van de participatie?*

Wij verwijzen naar de beantwoording van vraag 1.

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

41 – GroenLinks

*De leden van de fractie van **GroenLinks** zijn voorstander van het wettelijk verankeren van het uitdaagrecht en zijn blij dat dit nu in de wet wordt opgenomen. Deze leden hebben nog wel vragen over de praktische invulling. Er worden nu in de praktijk veel praktische en juridische belemmeringen ervaren bij het uitdaagrecht. Met deze wetswijziging wordt dit deels weggelaten, maar blijven er grote praktische hobbels bestaan. Hoe moeten die volgens de regering worden geslecht? Hoe kan ervoor gezorgd worden dat de wetswijziging het uitdaagrecht in de praktijk versterkt? Graag een nadere toelichting van de regering hierover.*

Deels zijn de praktische hobbels terug te voeren op onzekerheid over de verwachtingen bij het uitdaagrecht. Dit wetsvoorstel beoogt de praktijk op dit punt te versterken door te bevorderen dat decentrale overheden heldere kaders en spelregels voor participatie opstellen die passen bij de lokale omstandigheden. Dit komt de formele zekerheid, verwachtingen en transparantie ten goede.

In samenwerking met het Netwerk Uitdaagrecht en andere partners zoals LSA en LvKK is expertise en ondersteuning beschikbaar voor decentrale overheden om hen in staat te stellen toepassing van het uitdaagrecht in de praktijk te brengen.³²

Daarbij wordt veel aandacht besteed aan de praktische problemen die niet met wetgeving op te lossen zijn. Zo komen in Communities of Practice over het uitdaagrecht ambtenaren, inwoners en raadsleden bij elkaar om ervaringen, goede voorbeelden en dilemma's met elkaar te delen. Door het Netwerk Uitdaagrecht worden Leerateliers uitdaagrecht verzorgd. In deze Leerateliers ontwikkelen overheden en (inwoners-)initiatieven kennis rond het uitdaagrecht en wisselen ervaringen uit. Ook is een praktische aanpak ontwikkeld om als gemeente, maatschappelijke initiatiefnemers en inwoners aan de slag te gaan met het uitdaagrecht. Dit heeft geresulteerd in de Routeplanner Uitdaagrecht die te gebruiken is door alle decentrale overheden.

42 – GroenLinks

Een andere vraag die deze leden hebben is de vraag hoe het uitdaagrecht ingevuld moet worden voor zaken die bij gemeenschappelijke regelingen zijn belegd? Dat zijn wellicht niet de taken die burgers snel zelf willen

³² Zie daarover www.lokale-democratie.nl/uitdaagrecht/handvatten-voor-startende-gemeenten.

overnemen, maar zeker bij kleinere gemeenten kan hier wel sprake van zijn omdat kleinere gemeenten meer taken hebben belegd bij gemeenschappelijke regelingen. Zij zouden hier graag een nadere toelichting op ontvangen van de regering.

Als gevolg van het amendement van het Tweede Kamerlid Bromet bevat artikel 10, zevende lid, van de Wet gemeenschappelijke regeling een vergelijkbare bepaling als nu wordt voorgesteld voor artikel 150, eerste lid, van de Gemeentewet, artikel 147, eerste lid, Provinciewet, artikel 79, eerste lid, Waterschapswet en artikel 154, eerste lid, van de Wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba.³³ Hiermee is geborgd dat ook in het verlengd lokaal bestuur kaders worden opgesteld voor de betrokkenheid van inwoners bij de voorbereiding, uitvoering en evaluatie van beleid. In de gemeenschappelijke regeling kunnen ook regels over het uitdaagrecht worden opgenomen.

Tegelijkertijd roept toepassing van het uitdaagrecht bij gemeenschappelijke regelingen allerlei, veelal complexe, vragen op. Hoe bijvoorbeeld om te gaan met raden – of andere volksvertegenwoordigende organen – die een zienswijze willen geven op het voornemen van het dagelijks bestuur van een regeling om een verzoek tot de feitelijke overname van een overheidstaak willen honoreren?³⁴ In dat geval zullen veel raden – in een gemiddelde regeling zijn dat er 10³⁵ – betrokken zijn hetgeen tot een ingewikkeld en tijdrovend besluitvormingsproces leidt. Een ander ingewikkeld punt is om te bepalen wie de gemeenschappelijke regeling kan uitdagen temeer nu de taakuitvoering bij een gemeenschappelijke regeling meerdere gemeenten raakt. In hoeverre wordt het bijvoorbeeld wenselijk geacht dat inwoners van de ene gemeente – als gevolg van het uitdagen van de gemeenschappelijke regeling – overheidstaken uitvoeren in de andere gemeente. Toepassing geven aan het uitdaagrecht zal ook niet voor de hand liggen in die gevallen dat de aard van de overheidstaak zich er tegen verzet. Bij veel verplichte vormen van regionale samenwerking is dit – ten dele – het geval.³⁶ Al met al zal het in voorkomende gevallen niet eenvoudig zijn als uitdagers taken van gemeenschappelijke regelingen willen overnemen. Op voorhand valt echter niet uit te sluiten dat er ruimte is voor burgerinitiatieven die tot een betere uitvoering van de overheidstaak leiden.

4.3.1. De aanleiding voor wettelijke verankering

43 – D66 en BBB

*De leden van de **D66**-fractie en het lid van de **BBB**-fractie vragen of de regering kan aangeven hoe vaak het uitdaagrecht is toegepast in de 150 gemeenten die hiertoe op dit moment ruimte geven en wat maakt, behalve een hiervoor openstaande gemeente en transparantie over processen en procedures, dat deze initiatieven succesvol zijn?*

In de Onderzoekmonitor Democratie in Actie rapporteerde BMC in mei 2021 aan het Ministerie van BZK dat van de genoemde 150 gemeenten er in 59 gemeenten daadwerkelijk activiteiten waren opgezet in het kader van het uitdaagrecht. In het onderzoek op basis van interviews met gemeente-

³³ Kamerstukken II 2021/21, 35 513, nr. 10.

³⁴ Artikel 10, vijfde lid, Wet gemeenschappelijke regelingen.

³⁵ F. Theissen e.a., *Inventarisatie regionale samenwerkingsverbanden decentrale overheden 2020*, Den Haag: Proof Adviseurs en Kwink Groep 2020 (online raadpleegbaar via <https://kennisopenbaarbestuur.nl/rapporten-publicaties/inventarisatie-regionale-samenwerkingsverbanden-decentrale-overheden-2020/>).

³⁶ Te denken valt bijvoorbeeld aan de crisisbeheersing in een veiligheidsregio.

lijke projectleiders is door BMC gevraagd naar de succesfactoren, obstakels en belangrijkste resultaten bij de toepassing van het uitdaagrecht. Als grootste obstakel voor het uitdaagrecht wordt genoemd dat het een instrument is voor «gevoorderden». Het vraagt aan beide kanten (burger en gemeente) veel tijd, motivatie en kennis van zaken om te zorgen dat initiatieven met het uitdaagrecht succesvol zijn. Benoemde succesfactoren zijn betrokkenheid van burgers en politieke wil en commitment. Knelpunten die werden ervaren lagen in het gebrek aan kennis, organisatie en capaciteit. Dit benadrukt des te meer het belang van duidelijke kaders vooraf en ondersteuning van decentrale overheden bij de praktijk van het uitdaagrecht.

44 – CDA

*In de memorie van toelichting (blz. 19) wordt aangegeven dat het succes van een initiatief in de praktijk afhankelijk lijkt of een gemeente daarvoor openstaat. Nu weten we dat veel coalities een wens tot verdergaande burgerparticipatie hebben opgenomen in hun bestuursakkoord. Echter voor de uitvoering wordt een beroep gedaan op de ambtelijke organisaties. De leden van de **CDA**-fractie vragen of bekend is hoe ambtenaren denken over dit voorstel en of zij hier voldoende mee uit de voeten kunnen.*

Het werken met burgerparticipatie is mensenwerk en vraagt iets van ambtenaren, van hun werkwijzen en van hun ambtelijk vakmanschap. Ambtenaren moeten immers beschikken over kennis van democratische processen en over vaardigheden om zich uitnodigend op te stellen tegenover initiatieven uit de samenleving. De ambtelijke organisatie moet daarnaast ingericht zijn op het responsief omgaan met initiatieven vanuit de samenleving. De afgelopen jaren is daarom aandacht besteed aan wat het van ambtenaren en de ambtelijke organisatie vraagt om op een goede manier gestalte te geven aan burgerparticipatie en ruimte en vertrouwen te geven aan maatschappelijke initiatieven. Zo zijn er leergangen en trainingen ontwikkeld om met initiatieven uit de samenleving om te gaan.

Momenteel vindt naar aanleiding van het wetsvoorstel in samenwerking met ambtenaren van decentrale overheden een actualisatie plaats van de in mei 2021 door VNG en het Ministerie van BZK gepubliceerde handreiking *Aan de slag met participatie*. Daarbij wordt specifiek ingegaan op de vraag wat het wetsvoorstel betekent voor het in praktijk brengen van participatiebeleid. Opgehaald wordt wat knelpunten zijn en aan welke ondersteuning vanuit de rijksoverheid en de VNG straks bij de implementatie van de wet specifiek behoefte is. Deze informatie zal worden betrokken bij de vormgeving van het ondersteunend beleid in de komende jaren.

45 – CDA

Ook vragen deze leden op welke wijze goede en slechte ervaringen van inwoners in de praktijk met het uitdaagrecht zijn verwerkt in het voorliggende wetsvoorstel.

Diverse ervaringen van inwoners staan mede aan de basis van dit wetsvoorstel en zijn beschreven in de memorie van toelichting. Zo volgt uit het reeds aangehaalde onderzoek van de Universiteit Leiden onder andere dat de verhouding tussen initiatiefnemers en die van de volksvertegenwoordiging soms tot vragen leidt, er diverse juridische knelpunten worden gesignaleerd en niet altijd duidelijk is hoe de procedure en

inhoudelijke beoordeling voor het uitdaagrecht eruit ziet.³⁷ Dit beeld is bevestigd in de Community of Practise en tijdens de vele bijeenkomsten van het Netwerk Uitdaagrecht, de LSA en het LvKK die de afgelopen jaren hebben plaatsgevonden. De gemene deler is dat de kaders vanuit de overheid niet altijd duidelijk zijn, er niet altijd sprake is van een heldere rolverdeling tussen overheid en initiatiefnemers. Helder verwachtingenmanagement en elkaars taal leren spreken over en weer is cruciaal. Het is daarom dat dit wetsvoorstel beoogt decentrale overheden te stimuleren heldere kaders voor participatie te scheppen.

46 – SGP

*De leden van de **SGP**-fractie lezen dat de regering met het wetsvoorstel richting burgers beoogt te bevestigen dat het uitdaagrecht bestaat. Deze leden constateren echter dat het wetsvoorstel niet het recht regelt om een beroep te doen op het uitdaagrecht, maar slechts de mogelijkheid voor gemeenten beschrijft om een uitdaagrecht te regelen indien zij daar behoefte aan hebben. Zij vragen of het wetsvoorstel voldoende tegemoetkomt aan het doel dat de regering beoogt te bereiken.*

Zoals de leden van de SGP-fractie terecht opmerken is één van de doelstellingen van dit wetsvoorstel om het uitdaagrecht wettelijk te expliciteren en daarmee deze bijzondere vorm van participatie te benadrukken. Dat laat onverlet dat de regering het tegen de achtergrond van het hoofdschap van de decentrale volksvertegenwoordigende organen, het beginsel van lokale autonomie en de mogelijkheid om maatwerk te creëren aan decentrale overheden zelf is gelaten om te bepalen of en zo ja, onder welke voorwaarden zij gebruik van het uitdaagrecht willen toestaan. Het nu voorliggende wetsvoorstel sluit daar goed op aan. De doelstelling van het wetsvoorstel en het ondersteunend beleid is nader toegelicht in de beantwoording op de vragen 1 en 7.

4.3.2. Zeggenschap van de vertegenwoordigende organen als vertrekpunt

47 – SGP

*De leden van de **SGP**-fractie lezen dat de Gemeentewet momenteel niet in de weg staat aan het uitdaagrecht. Die constatering relateert de meerwaarde van het wetsvoorstel. Tegelijk vragen deze leden aandacht voor het risico dat door het wetsvoorstel juist de indruk kan worden gewekt dat burgerparticipatie zich beperkt tot de mogelijkheden die nu beschreven worden. Zij vragen de regering hierop te reflecteren. Kan het wetsvoorstel onbedoeld als beperking van de bevoegdheid van de gemeente gaan functioneren? In hoeverre is het voorstel wenselijk vanuit de algemene, autonome verordenende bevoegdheid van de gemeente?*

Momenteel bevatten artikel 150, eerste lid, Gemeentewet en de daarmee vergelijkbare bepalingen in de Provinciewet, Waterschapswet en WolBES de verplichting om een inspraakverordening vast te stellen, waarbij uitdrukkelijk niet bedoeld is overige vormen van participatie te belemmeren. Er zijn nu ook al gemeenten en provincies die een bredere participatieverordening hebben. Met de verbreding van de reikwijdte van deze verordening wordt in de organieke wetgeving slechts beter tot uitdrukking gebracht dat de betrokkenheid van inwoners en andere belanghebbende op het gehele beleidsproces kan zien. Dat verder het uitdaagrecht als een mogelijkheid verankerd wordt in de wet is een opvolging van de motie-Segers c.s.³⁸ In de memorie van toelichting is

³⁷ Den Ouden, Boogaard en Driessen 2018, p. 32–33.

³⁸ Kamerstukken II 2018/19, 35 000, nr. 24.

uitdrukkelijk aangegeven dat dit slechts één van de vormen van participatie is. Het voorgestelde lid op grond waarvan een regeling van het uitdaagrecht facultatief geregeld kan worden is niet bedoeld als een beperking van de lokale autonomie. De huidige inspraakverordening is een autonome verordening en dat blijft ook bij de verbreding van de reikwijdte ook het geval. De gemeenteraad blijft vrij om te bepalen welke vorm van participatie is voorgeschreven voor welke onderwerpen.

4.3.3. De open en uitnodigende houding van decentraal bestuur

48 – VVD

*In paragraaf 4.3.3. van de memorie van toelichting valt te lezen dat als een verzoek van een initiatiefnemer neerkomt op de aanvraag van een beschikking, dan is de afwijzing een appellabel besluit, waartegen bestuursrechtelijke rechtsbescherming openstaat. Hoe is een verzoek van een initiatiefnemer te beschouwen? Is er altijd sprake van een beschikking? In welke situaties niet? De leden van de **VVD**-fractie vragen de regering om een verduidelijking.*

De juridische kwalificatie van een verzoek is afhankelijk van wat er nodig is om het beoogde initiatief te kunnen realiseren. Als initiatiefnemers bijvoorbeeld verzoeken om een financiële bijdrage, dat kan het verzoek kwalificeren als een aanvraag van een subsidie en dat is een beschikking. Als een verzoek in essentie neerkomt op een aanvraag voor een vergunning of ontheffing die nodig is om een initiatief te kunnen realiseren is eveneens sprake van een beschikking. In andere gevallen is een verzoek te vertalen naar een aanbod van een dienst – bijvoorbeeld vanwege een aanbesteding – waarbij de inwoners op contractuele basis een dienst verrichten tegen betaling. In die gevallen is er geen sprake van een appellabel besluit. Als voor de toekenning van een initiatief een aanbestedingsprocedure nodig is, dan kan ook tegen de gunningsbeslissing beroep ingesteld worden.

49 – VVD

*De leden van de **VVD**-fractie vragen zich af in hoeverre het denkbaar is dat een taak aan inwoners wordt overgedragen, waarvoor geldt dat die inwoners een besluit moeten nemen dat vatbaar is voor bezwaar en beroep. Of is dat helemaal uitgesloten als het om de uitvoering van taken gaat? Deze leden vragen de regering daarop in te gaan.*

Voor de overdracht van publiekrechtelijke bevoegdheden om besluiten te nemen (delegatie) is een wettelijke grondslag nodig (artikel 10:15 Awb). In die gevallen neemt degene aan wie de bevoegdheid is overgedragen deze besluiten onder eigen verantwoordelijkheid en wordt aangemerkt als een bestuursorgaan. Vanwege het vereiste van een wettelijke grondslag en vanwege de consequenties hiervan voor de normering en rechtsbescherming voor de initiatiefnemers, verwacht de regering dat daadwerkelijke delegatie in de regel niet aan de orde zal zijn. Bij de beslissingen over besteding van geld, kan het evenwel voorkomen dat een initiatief aangemerkt wordt als een bestuursorgaan. Wij verwijzen de leden voor een toelichting hiervan naar de beantwoording van vraag 34.

50 – VVD

*Verder vragen de leden van de **VVD**-fractie zich af in hoeverre inwoners bedrijven en andere instanties mogen inschakelen bij de uitvoering van de taken die zij van gemeenten hebben overgenomen?*

De voorgestelde wijzigingen in de organieke wetgeving staat er niet aan in de weg dat inwoners en maatschappelijke partijen bedrijven of andere instanties (al dan niet met een winstoogmerk) inschakelen voor de uitvoering. In de memorie van toelichting worden ook initiatieven genoemd waarin wordt samengewerkt met bedrijven. Gemeenten kunnen hier voorwaarden voor stellen om een goede uitvoering van de betreffende publieke taak te verzekeren, zoals in het antwoord op vraag 12 ook is beschreven. Dat kan bijvoorbeeld als een algemeen kader geregeld worden bij verordening. In het geval van een subsidiebesluit, vergunning of concessie die nodig is voor de uitvoering kunnen ook voorschriften of beperkingen worden verbonden, als daarvoor een wettelijke grondslag bestaat (bijvoorbeeld in een verordening). Als voor de uitvoering een contract wordt gesloten, dan kunnen daarin afspraken worden gemaakt over het inschakelen van derde partijen.

4.3.4. Toepasselijkheid van wet- en regelgeving en publiekrechtelijke waarborgen

51 – CDA

*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 de uitvoering van het initiatief. Zo zijn de verschillende regelcomplexen die gelden bij initiatieven bijvoorbeeld niet altijd even goed te doorgronden voor particulieren (memorie van toelichting, blz. 22). De leden van de **CDA**-fractie vragen wat in zijn algemeenheid met deze constatering wordt gedaan.*

Uit het onderzoek van de Universiteit Leiden volgt dat initiatiefnemers inderdaad te maken kunnen krijgen met (zeer gevarieerde) bijzondere wetgeving en dat kan ingewikkeld zijn.³⁹ De onderzoekers zijn in hun onderzoek geen regelingen tegengekomen die initiatiefnemers hinderden en totaal geen redelijk doel dienden. De bedoelde regelcomplexen hebben een eigen logica en beschermingsobject, zoals veiligheid, bescherming van de publieke financiën en het waarborgen van eerlijke concurrentieverhoudingen. Het belang van inwoner- en maatschappelijke initiatieven zal telkens moeten worden afgewogen tegen de belangen die door deze regelcomplexen worden beschermd. Het is niet vanzelfsprekend dat de balans altijd zal doorslaan ten gunste van het burgerinitiatief, zeker niet als deze regelcomplexen de belangen van anderen dan de initiatiefnemers beschermen. Vanwege deze conclusies heeft de regering niet gekozen voor een algemeen wettelijke regeling van het uitdaagrecht die gericht op het wegnemen van knelpunten die initiatiefnemers ervaren in bijzondere wetgeving, maar op de versterking van de voorzienbaarheid van het proces en de kaders voor de voorbereiding van een goede uitdaging.

Dat neemt niet weg dat het voor inwoners en maatschappelijke partijen ingewikkeld kan zijn om bij de voorbereiding en uitvoering van hun initiatieven te navigeren door de geldende wet- en regelgeving, waaronder ook de regels die volgen uit het aanbestedings- en aansprakelijkheidsrecht. Daarom voorziet het Ministerie van BZK, in samenwerking met de VNG, in verschillende acties om er met gemeenten voor te zorgen dat het uitdaagrecht voor een zo breed mogelijke doelgroep bereikbaar en beschikbaar is, zoals beschreven in de beantwoording van vraag 1, 23 en 24. Ook de ondersteuning van en door organisaties zoals het Netwerk Uitdaagrecht of LvKK en LSA is belangrijk. Deze verbanden organiseren benodigde kennisdeling en stellen deze beschikbaar aan decentrale

³⁹ Den Ouden, Boogaard en Driessen 2018, p. 35.

overheden en aan inwoners en inwonersorganisaties. Zie ook het antwoord op vraag 64.

52 – CDA

*De regering constateert dat aanbestedingsrecht als een struikelblok wordt ervaren, omdat inwoners en maatschappelijke partijen niet bekend zijn met de werking van deze regels en inschrijving op een aanbesteding een drempel kan opwerpen (memorie van toelichting, blz. 23). De leden van de **CDA**-fractie vragen of de regering bereid is te onderzoeken of ook de toepassing van aanbestedingsrecht door overheden knelpunten oplevert voor burgerinitiatieven. Deze leden krijgen de indruk dat de toelichting over het aanbestedingsrecht nu teveel geformuleerd is vanuit de gedachte dat burgers het allemaal niet zo goed weten en dat de aanbestedingsregels er zijn voor hun bestwil.*

Uit verricht onderzoek van de Universiteit Leiden volgt reeds dat de toepassing van het aanbestedingsrecht complex is voor burgerinitiatieven.⁴⁰ Ten dele komt dat voort uit het feit dat inwoners niet altijd vertrouwd zijn met het aanbestedingsrecht. Zo raadplegen zij niet altijd het daarvoor ingerichte TenderNed met als gevolg dat zij niet altijd op de hoogte zijn van de mogelijkheden om met hun initiatief mee te dingen naar een overheidsopdracht.⁴¹ Los daarvan is het vaak lastig om tot een kansrijke inschrijving te komen omdat de criteria veelal zo geformuleerd zijn dat het lastig is om de concurreren met commerciële aanbieders. In het genoemde onderzoek wordt de conclusie getrokken dat gelet op de (eigen) logica en complexiteit van het aanbestedingsrecht een algemene wettelijke regeling niet voor de hand ligt. Er is voor aanbestedende overheden daarentegen wel ruimte om in de criteria rekening te houden met kwaliteitskenmerken zoals de mate waarin tot samenwerking wordt gekomen of de kennis van lokale partijen wordt benut. Om initiatiefnemers op weg te helpen is in opdracht van het programma Democratie in Actie een Handreiking «Burgerinitiatieven & het aanbestedingsrecht opgesteld. Deze blijft beschikbaar.

53 – CDA

*Daarnaast vragen de leden van de **CDA**-fractie of de voorziene wetswijziging van de Wet Markt en Overheid nog drempels kan opwerpen met betrekking tot dit wetsvoorstel.*

De Wet markt en overheid (hoofdstuk 4b Mededingingswet) is van toepassing als een bestuursorgaan goederen of diensten aanbiedt op een markt. Het verrichten van economische activiteiten door bestuursorganen is niet verboden, maar de Wet markt en overheid verbindt daar wel gedragsregels aan. De veelal belangrijkste gedragsregel is dat ten minste de integrale kostprijs van de economische activiteit aan de afnemers wordt doorberekend. Een bestuursorgaan kan wel besluiten dat bepaalde economische activiteiten plaats vinden in het algemeen belang (het algemeenbelangbesluit). In dat geval is de Wet markt en overheid niet van toepassing. Met het door de leden bedoelde voorstel tot wijziging van de Mededingingswet in verband met aanpassing van de bepalingen over markt en overheid⁴² worden onder andere motiveringseisen gesteld aan een algemeenbelangbesluit. Naast het codificeren van deze uit de Awb en

⁴⁰ Den Ouden, Boogaard en Driessen 2018, p. 40.

⁴¹ De handreiking is online raadpleegbaar via <https://lokale-democratie.nl/groups/view/bf27f0f4-352c-4107-931a-a64eb3b74270/participatie-en-uitdaagrecht/wiki/view/b499ff3d-21ad-4ed4-8d69-f0822d247f0e/handreiking-burgerinitiatieven-en-het-aanbestedingsrecht>.

⁴² Kamerstukken II 2021/22, 35 985, nr. 1–3.

jurisprudentie voortvloeiende vereisten aan de motivering van een algemeenbelangbesluit, wordt consultatie verplicht gesteld voordat een algemeenbelangbesluit wordt genomen en wordt evaluatie van zulke besluiten ingevoerd. Het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet markt en overheid brengt er geen verandering in of bepaalde activiteiten naar hun aard onder de Wet markt en overheid vallen. Het onderhavige wetsvoorstel wijzigt niets ten aanzien van de huidige bepalingen en voorgestelde wijzigingen in de Wet markt en overheid. In de veelvormige praktijk van het faciliteren door een decentrale overheid van een initiatief van inwoners of maatschappelijke partijen kan sprake zijn van typische overheidstaken (overheidsprerogatieven) die niet kwalificeren als economische activiteiten. De Wet markt en overheid is in die gevallen niet van toepassing. Niet uit te sluiten is echter dat een decentrale overheid in dit kader in bepaalde situaties een economische activiteit verricht waarop de Wet markt en overheid van toepassing is. In die gevallen hebben de decentrale overheden zich te houden aan de geldende regels van de Wet markt en overheid, tenzij er een algemeenbelangbesluit wordt genomen dat aan de daarvoor geldende voorwaarden voldoet.

54 – SGP

*De leden van de **SGP**-fractie vragen in hoeverre het wetsvoorstel eraan kan bijdragen dat publieke taken vaker geprivatiseerd en gecommercialiseerd raken. Deze leden constateren dat de regering de mogelijkheid benoemt dat commerciële bedrijven gemeentelijke taken overnemen, al dan niet samen met burgers. Zij vragen in hoeverre volgens de regering aanvullende waarborgen nodig zijn een onwenselijke uitholling van publieke taken te voorkomen.*

Zoals in de beantwoording van de vragen 4, 11 en 12 uitgebreider is toegelicht, laat dit wetsvoorstel de ruimte aan de gemeenteraad om te beslissing of en onder welke voorwaarden commerciële partijen – al dan niet samen met inwoners – een publieke taak kunnen overnemen. In de praktijk vindt ook overleg tussen het verantwoordelijke bestuursorgaan en initiatiefnemers over het gewenste resultaat. Om een goede uitvoering van de taak te verzekeren kunnen bepaalde voorwaarden worden gesteld, bijvoorbeeld over transparantie, zorgvuldigheid en motivering van en (financiële) verantwoording over de taakuitvoering.

5. Implementatie en flankerend beleid

55 – GroenLinks

*De leden van de fractie van **GroenLinks** constateren dat de regering nauwelijks middelen lijkt te hebben uitgetrokken om participatie bij decentrale overheden te versterken. Decentrale overheden hebben vaak al moeite om alle taken die zij hebben goed uit te voeren. Het serieus versterken van de participatie is naast een toereikend wettelijk kader ook afhankelijk van goede inbedding in de organisatie. Hiervoor zijn voldoende middelen onontbeerlijk. Hoe gaat de regering gemeenten, provincies, waterschappen en de drie Caribische openbare lichamen hierbij ondersteunen? Kan de regering aangeven hoeveel geld er voor het versterken van participatie bij de decentrale overheden beschikbaar is en hoeveel geld de regering hiervoor zelf beschikbaar stelt? Klopt het dat er nog geen opvolging is voor het stimuleringsprogramma democratie (Democratic Challenge en Democratie in Actie)? In de memorie van toelichting lezen deze leden hoe de regering het flankerend beleid wil invullen, maar hierbij ontbreken nog concrete voorstellen en middelen. Heeft de regering inmiddels concrete invulling voor het flankerend beleid inclusief budget? Zo nee, waarom niet? Denkt de regering dat decentrale*

overheden zelf voldoende middelen hebben? Zo ja, waar is deze aanname precies op gebaseerd? Kan bij de beantwoording van deze vragen apart ingegaan worden op de situatie bij gemeenten, provincies, waterschappen en de Caribische openbare lichamen?

De regering beseft dat het goed vormgeven van participatie in de praktijk vraagt om de inzet van capaciteit. Tegelijkertijd is het bieden van mogelijkheden voor participatie door decentrale overheden iets wat onderdeel is van hun autonome taakuitoefening. Dat betekent dat het aan hen zelf is hoe zij daar – met de benodigde capaciteit – invulling aangeven en welke vormen zij daarbij kiezen. Het wetsvoorstel en de ondersteuning daarbij beogen de decentrale overheden de mogelijkheden voor kaderstelling aan te reiken en hen daarmee te faciliteren en stimuleren bij de vormgeving van het participatiebeleid.

Zoals hiervoor op diverse plekken aan bod kwam, ondersteunt de regering decentrale overheden met verschillende vormen van ondersteunend beleid. In het verlengde van de voorgelegde wetswijziging ondersteunt en adviseert het Ministerie van BZK samen met de VNG decentrale overheden in de praktijk. Met de VNG, beroeps- belangenverenigingen en andere partners bouwen we hierbij voort op het brede netwerk, de bouwstenen en instrumenten die zijn ontwikkeld vanuit het samenwerkingsprogramma Democratie in Actie (2017–2021). Zo heeft het Ministerie van BZK samen met ProDemos al een behulpzaam digitaal afwegingskader voor participatie ontwikkeld. Deze «Participatiewijzer» helpt gemeenten kiezen in de juiste mix van participatiemethoden in de verschillende fasen van het beleidsproces. Het programma Democratie in Actie is weliswaar afgesloten, maar het netwerk is nog steeds actief. In het verlengde van het wetsvoorstel zijn beperkt middelen beschikbaar voor ondersteuning van de decentrale overheden. Met de partners uit het netwerk van Democratie in Actie worden daarvan in 2023 informatiebijeenkomsten georganiseerd en kennisdeling via www.lokale-democratie.nl. Ook komen een modelverordening en handreikingen beschikbaar voor versterking participatie en het proces om toe te werken naar een brede participatieverordening. Concreet bieden we decentrale overheden ook praktisch advies en ondersteuning om burgers meer invloed en zeggenschap te geven door met bijvoorbeeld het uitdaagrecht, burgerbegroten, kernendemocratie of gelote burgerfora aan de slag te gaan.

In het geval van de openbare lichamen in Caribisch Nederland zal het Ministerie van BZK, binnen de daarvoor beschikbare middelen, bezien in hoeverre Bonaire, Sint Eustatius en Saba aanvullend gerichte ondersteuning nodig hebben.

56 – Volt

*De regering geeft aan dat zij het als haar taak ziet om decentrale overheden te ondersteunen bij de implementatie van dit wetsvoorstel. De leden van de **Volt**-fractie vragen hoe de regering ervoor zorgt dat gemeenten die hier momenteel niet de capaciteit voor hebben uiteindelijk alsnog kunnen komen tot succesvolle implementatie.*

Zie hierover het antwoord op de vragen 37 en 55.

6. Verhouding tot hoger recht en nationale regelgeving

6.1. Grondwet en Europees Handvest inzake lokale autonomie

57 – SGP

*De leden van de **SGP**-fractie vragen een nadere duiding van de participatieve democratie als aanvullend op de representatieve democratie. Deze leden vragen of de regering de opvatting deelt dat de participatieve democratie juridisch gezien, anders dan bijvoorbeeld bij wettelijk gereguleerde referenda, ook altijd onder verantwoordelijkheid staat van de representatieve democratie en in die zin geen zelfstandige aanvullende functie hebben.*

De regering deelt die opvatting. Vanuit staatsrechtelijk oogpunt gaan de Grondwet en de organieke wetten primair uit van een representatieve of vertegenwoordigende democratie op decentraal niveau. Het grondwettelijk hoofdschap brengt tot uitdrukking dat de rechtstreeks gekozen volksvertegenwoordiging eindverantwoordelijk is voor de hoofdlijnen van het gemeentelijk beleid, waaronder ook het participatiebeleid.⁴³ Daarom wordt met dit wetsvoorstel de zeggenschap over de kaders voor participatie van inwoners en andere belanghebbenden bij de voorbereiding, uitvoering en evaluatie van gemeentelijke taken bij de gemeenteraad belegd.

6.2. Medebewindswetgeving en andere bijzondere wetgeving

58 – SGP

*De leden van de **SGP**-fractie vragen hoe de specifieke regelingen van het uitdaagrecht, zoals voor bibliotheken, zich verhouden tot het uitgangspunt van het wetsvoorstel dat het aan de gemeenteraad is om te bepalen of en welke voorzieningen in aanmerking komen. Zou het dan niet voor de hand liggen om te volstaan met de algemene regeling van de Gemeentewet en af te zien van specifieke bepalingen in andere wetgeving?*

Dit wetsvoorstel bevat voor de Gemeentewet en de andere organieke wetten een bescheiden regeling. Het doel is de organieke wetgeving zo aan te passen dat het uitdrukking geeft aan de bestaande praktijk waarin gebruik wordt gemaakt van een grote verscheidenheid en combinaties aan vormen van participatie. In de memorie van toelichting (para. 4.3.4) is toegelicht dat de mogelijkheid om een medebewindstaak feitelijk over te nemen onder meer zal afhangen van de ruimte die de bijzondere medebewindswet laat. Het kan bijdragen aan de rechtszekerheid van inwoners als in die medebewindswetgeving expliciet duidelijkheid wordt geboden of die ruimte er al dan niet is. De Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 (Wmo 2015) en de Wet stelsel openbare bibliotheekvoorzieningen (Wsob) stellen buiten twijfel dat inwoners en maatschappelijke initiatieven een verzoek kunnen doen om de uitvoering van taken op grond van deze wetten over te nemen en hier wordt ook gebruik van gemaakt. Ook wordt in de betreffende bepalingen de mogelijkheid geschapen om bij algemene maatregel van bestuur hierover regels te stellen, mocht dat nodig zijn. De regering ziet het daarom niet als problematisch als medebewindswetgeving een op de in die wetgeving geregelde taken toegespitste regeling bevat. Gezien de grote verscheidenheid in de aard van medebewindstaken past het bovendien niet om het uitdaagrecht uitputtend te regelen in de Gemeentewet en de andere organieke wetten.

⁴³ Zie ook voetnoot 5.

7. Gevolgen

7.1. Gevolgen voor decentrale overheden

59 – VVD

*In de memorie van toelichting wordt gesteld dat de regering de decentrale overheden via flankerend beleid zal ondersteunen bij de implementatie van het wetsvoorstel. Hoe zal dat flankerende beleid eruitzien, zo vragen de leden van de **VVD**-fractie.*

Voor een antwoord op deze vraag verwijzen wij naar de beantwoording onder vraag 55.

60 – ChristenUnie

*De leden van de **ChristenUnie**-fractie zijn van mening dat om voorliggend voorstel tot een succes te maken, ondersteuning cruciaal is. Bijvoorbeeld middels een heldere modelverordening die decentrale overheden een breed keuzepalet aanreikt van manieren om invulling te geven aan het uitdaagrecht met daarin ook specifiek handreikingen gericht op het succesvol maken van uitdaagrecht onder verschillende groepen. Deze leden vragen ook of er afdoende middelen beschikbaar zijn om gemeenten te ondersteunen bij het tot een succes maken van dit voorstel.*

Voor een antwoord op deze vraag verwijzen wij naar de beantwoording onder vraag 55.

61 – ChristenUnie

*De leden van de **ChristenUnie**-fractie zien ook dat de VNG positief spreekt over het ondersteuningsprogramma Democratie in Actie en de vraaggerichte aanpak die daaraan ten grondslag ligt. Deze leden vragen of ook bij dit voorstel een vraaggericht ondersteuningsprogramma zoals Democratie in Actie een aanvulling op het wetsvoorstel kan zijn.*

Voor een antwoord op deze vraag verwijzen wij naar de beantwoording onder vraag 55.

8. Overgangsrecht en inwerkingtreding

62 – VVD

*De gemeenteraad kan 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. 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, is inzet van de regering nodig. De leden van de **VVD**-fractie willen graag weten hoe de evaluatie eruit komt te zien, op welke wijze de effecten en doelen van het uitdaagrecht op lokaal en nationaal-niveau kunnen worden geëvalueerd en gemonitord.*

Op lokaal niveau is het aan betrokken partijen zelf de toepassing van het uitdaagrecht te evalueren, dat kwam in het antwoord op vraag 18 aan de orde. Op nationaal niveau wordt de toepassing van het uitdaagrecht meegenomen in de monitor burgerparticipatie die momenteel wordt opgezet door het bureau Regioplan in opdracht van het Ministerie van BZK. In het antwoord op vraag 63 wordt deze monitor verder toegelicht.

*De leden van de **D66**-fractie vragen de regering op welke termijn na het verstrijken van de overgangstermijn van twee jaar, een onderzoeksmonitor burgerparticipatie wordt opgezet en of de regering hier een nadere toelichting op kan geven.*

De onderzoekmonitor burgerparticipatie wordt momenteel in opdracht van het Ministerie van BZK ingericht door het bureau RegioPlan. Gestart wordt met een zogeheten nulmeting. Via deze monitor kan de regering zicht houden op de uitwerking en toepassing van de wet in de praktijk en op de mate waarin burgerparticipatie een volwaardige plaats krijgt in de lokale democratie. Doel is een zo breed mogelijk beeld te krijgen van zowel de verankering als de uitvoering van burgerparticipatie door decentrale overheden. Hierbij gaat het zowel om de juridische als beleidsmatige verankering. De *juridische* verankering heeft betrekking op de juridische verordeningen die zicht geven op welke beleidsterreinen participatie zich richt, welke participatievormen er ingezet worden en binnen welke kaders. De *beleidsmatige* verankering heeft betrekking op de beleidsnota's die door bestuursorganen zijn vastgesteld over participatie en de kaders daarvan. Naast verankeringen in documenten («de papieren realiteit») zijn uitvoering en de partijen die daarbij betrokken zijn ook van belang, te weten de decentrale overheden en de burgers. Bij lokale overheden gaat het zowel om de leden van de bestuursorganen als de ambtenaren die direct met de participatievormen te maken krijgen. Met betrekking tot de burgers zijn zowel participerende als niet-participerende burgers van belang. De eerste groep draagt bij aan de evaluatie van de uitvoering van burgerparticipatie, terwijl de laatste groep zicht biedt in hoeverre participatie het algemene nut dient.

64 – CDA

*De leden van de **CDA**-fractie vragen welke rol het Kennisnetwerk voor participatie en uitdaagrecht, dat gemeenten, provincies, waterschappen, bewonersinitiatieven en maatschappelijke organisaties ondersteunt, bij de implementatie van het voorliggende wetsvoorstel speelt.*

Het Kennisnetwerk voor participatie en uitdaagrecht is de opvolger van het landelijk Netwerk Right to Challenge. Het verzamelt informatie en kennis over het uitdaagrecht en deelt dit met maatschappelijke organisaties, inwoners en betrokkenen van overheden. Het ondersteunt decentrale overheden met kennisontwikkeling en bijeenkomsten. Het is een van de partners uit het netwerk van Democratie in Actie en werkt samen met het Ministerie van BZK en met de VNG. Bij de implementatie van het onderhavige wetsvoorstel blijft het kennisnetwerk een belangrijke samenwerkingspartner vanwege de opgebouwde expertise en het uitgebreide netwerk bij decentrale overheden.

65 – CDA

*Ten slotte vragen de leden van de **CDA**-fractie, in hoeverre de rijks-overheid decentrale overheden gaat ondersteunen bij de uitvoering van het voorliggende wetsvoorstel. Is de regering bereid de kosten hiervoor te betrekken bij de besluitvorming over dit wetsvoorstel?*

De regering hecht eraan om op te merken dat zij het als haar taak ziet om decentrale overheden te ondersteunen bij de implementatie van dit wetsvoorstel. Dat staat dan ook niet op zichzelf, maar wordt ondersteund met beleid zoals ook toegelicht op het antwoord onder vraag 1. Gemeenten, provincies, waterschappen en de openbare lichamen in

Caribisch Nederland zullen na inwerkingtreding hun inspraakverordening moeten aanpassen in een participatieverordening. Dit betreft een eenmalige inspanning die onderdeel is van de autonome taakuitoefening van decentrale overheden en kan grotendeels in de reguliere processen worden meegenomen. Vanzelfsprekend vergt het ontwikkelen en de implementatie van de nieuwe participatieverordening voor sommige decentrale overheden extra inspanning. Daarom zal de regering voor en na inwerkingtreding van dit wetvoorstel via ondersteunend beleid de implementatie ondersteunen. In het geval van de openbare lichamen in Caribisch Nederland zal het Ministerie van BZK, binnen de daarvoor beschikbare middelen, bezien in hoeverre Bonaire, Sint Eustatius en Saba aanvullend gerichte ondersteuning nodig hebben.

9. Advies en consultatie

66 – D66

*De leden van de **D66**-fractie hebben met interesse kennisgenomen van de adviezen van de VNG, het IPO, de UWV en de bestuurscolleges van Bonaire en Saba. Deze leden vragen aan de regering om een nadere toelichting te geven op de uitvoeringsconsequenties voor decentrale overheden, indien het uitbreiden van de inspraak op beleid consequenties heeft voor de capaciteit en de kosten.*

Het vormgeven van de betrokkenheid van inwoners in de fase van de voorbereiding, uitvoering of evaluatie van beleid is een autonome taak van decentrale overheden. Dat betekent dat het aan henzelf is hoe zij daar – met de benodigde capaciteit – invulling aangeven en welke vormen zij daarbij kiezen. In algemene zin kan dan ook niet worden aangegeven wat de uitvoeringsconsequenties zijn nu dit per decentrale overheid zal verschillen. Zoals hiervoor bij de beantwoording van diverse vragen is toegelicht, ondersteunt de regering decentrale overheden met verschillende vormen van ondersteunend beleid.

67 – D66

*De leden van de **D66**-fractie vragen aan de regering om nader toe te lichten op welke wijze een uitvoeringstoets beter ingebed kan worden in het wetsvoorstel. Verder vragen deze leden welke ruimte decentrale overheden hebben als uit de uitvoeringstoets blijkt dat de wensen van de burger onuitvoerbaar zijn.*

Zoals ook in de beantwoording bij vraag 28 naar voren kwam, acht de regering het niet wenselijk om in deze of andere wetgeving aanvullende regels op te nemen over het participatieproces eruit moet zien – daar mede onder verstaan hoe decentrale overheden toetsen of een bepaald initiatief toegestaan wordt. Het is aan de decentrale volksvertegenwoordigende organen om in de participatieverordening daar voorwaarden over op te nemen die passen bij de lokale behoeften en omstandigheden. Bij een concreet verzoek zal het overheidsorgaan dat verantwoordelijk is voor de uitvoering van de taak – veelal het bestuur – moeten beoordelen of dat gehonoreerd kan worden. Als blijkt dat de wensen van de initiatiefnemers onuitvoerbaar zijn, zal het op de weg van het verantwoordelijk overheidsorgaan liggen om het verzoek niet te honoreren. Van belang is dat daarbij de participatieverordening in acht wordt genomen.

*De leden van de **ChristenUnie**-fractie zijn enthousiast dat voorliggend voorstel ook van toepassing zal zijn op de BES-eilanden. Deze leden zien dat vanuit de eilanden wordt aangegeven dat voorliggend voorstel kan bijdragen aan het versterken van de lokale gemeenschap. Tegelijk lezen zij ook dat voor succesvolle implementatie van het uitdaagrecht op de BES-eilanden aandacht en ondersteuning nodig is. Op welke wijze gaat hier bij uitvoering van het wetsvoorstel aandacht voor zijn, om van het uitdaagrecht ook op de BES een succes te maken?*

De openbare lichamen in Caribisch Nederland kunnen gebruik maken van dezelfde expertise en informatie over het uitdaagrecht die door het Ministerie van BZK, in samenwerking met de VNG, worden aangeboden aan de decentrale overheden in Europees Nederland.⁴⁴ In het geval van de openbare lichamen in Caribisch Nederland zal het Ministerie van BZK, binnen de daarvoor beschikbare middelen, bezien in hoeverre Bonaire, Sint Eustatius en Saba aanvullend gerichte ondersteuning nodig hebben.

69 – BBB

*Het lid van de **BBB**-fractie constateert dat de Afdeling advisering van de Raad van State opmerkingen maakt over het feit dat decentrale overheden verplicht worden om burgers te betrekken bij de uitvoering en evaluatie van het beleid. De vraag volgens de Afdeling is of de instrumenten die de regering voorstelt de representatieve democratie versterken of haar juist ondermijnen. De regering maakt deze analyse niet en de Afdeling advisering ziet in haar advies enkele problemen. Zo blijkt uit onderzoek dat slechts een klein deel van de burgers gebruik maakt van het soort instrumenten dat de regering voorstelt. Hierdoor bestaat het risico dat een kleine groep burgers disproportioneel veel invloed krijgt op het beleid. Daarnaast voelen volksvertegenwoordigers zich soms gedwongen om mee te gaan in burgerinitiatieven, ook wanneer dit niet in het algemeen belang is. Zij vrezen het verwijt dat zij «niet naar de burgers luisteren». Tot slot wijst de Afdeling erop dat bij het uitvoeren van overheidstaken bepaalde waarborgen in acht moeten worden genomen. Denk hierbij aan transparantie, rechtsgelijkheid en zorgvuldige besluitvorming. Als niet de overheid, maar burgers deze taken gaan uitvoeren, dan kunnen deze publieke waarborgen in het geding komen. Naar het oordeel van de regering past het bij de kaderstellende rol van de gemeenteraad, provinciale staten, het algemeen bestuur van een waterschap en de eilandsraad dat zij de voorwaarden stellen voor de wijze waarop inwoners en maatschappelijke partijen betrokken worden bij de voorbereiding, uitvoering en evaluatie van het decentrale beleid. Het lid van de BBB-fractie vraagt of hier niet centraal regels voor opgesteld moeten worden en wat hiervan volgens de regering de voor- en nadelen zijn.*

Zoals nader toegelicht in het antwoord op vraag 28 acht de regering het niet wenselijk om in de organieke wetgeving aanvullende regels op te nemen over hoe het participatieproces eruit moet zien.

⁴⁴ Zie daarover bijvoorbeeld www.lokale-democratie.nl/uitdaagrecht/handvatten-voor-startende-gemeenten.

ARTIKELSGEWIJS

Artikel I, onderdeel A

70 – SGP

*De leden van de **SGP**-fractie vragen een nadere toelichting op de aard van de bedrijven die taken kunnen uitvoeren. In het algemeen deel van de toelichting spreekt de regering in algemene zin over bedrijven, terwijl hier specifiek wordt benoemd dat het bedrijven zonder winstoogmerk dient te betreffen. Zij vragen een toelichting op afwegingen en criteria en meer eenduidigheid in de afbakening.*

Zoals in de beantwoording van vraag 4 is toegelicht is in de voorgestelde wettekst beoogd de ruimte te laten aan de volksvertegenwoordigende organen de vrijheid hebben om te beslissen over welke partijen de uitvoering van publieke taken kunnen overnemen. De voorbeelden die in de memorie van toelichting zijn genoemd, betreffen een niet-limitatieve lijst. Het is denkbaar dat de decentrale overheden dat de uitvoering van een bepaalde taak op initiatief van een bedrijf beter vinden dan als zij het zelf zouden uitvoeren, ook als dat bedrijf bij de uitvoering er ook zelf iets aan over houdt. Het kan ook om een collectief gaan waarin inwoners en bedrijven samenwerken. In de toelichting bij de bestaande *right to challenge*-regeling in artikel 6, vijfde lid, van de Wet stelsel openbare bibliotheekvoorzieningen is bijvoorbeeld gewezen op het combineren van de bibliotheek met een andere (commerciële) functie.⁴⁵ Ook dit wetsvoorstel staat aan een dergelijke samenwerking niet aan in de weg. Deze voorbeelden laten zien dat een verdere afbakening of beperking op voorhand, op wetsniveau, niet wenselijk is.

71 – SGP

*De leden van de **SGP**-fractie vragen de regering toe te lichten op welke gronden gekozen is voor het criterium van ingezetenen en maatschappelijke partijen. In hoeverre is bijvoorbeeld sprake van samenhang en cumulatie of betreft het alternatieve categorieën? Kunnen ook maatschappelijke partijen worden ingezet die niet in Nederland gevestigd zijn? Is deze aanduiding voor de hand liggend in de context van de Gemeentewet?*

Het betreft alternatieve categorieën. Het huidige artikel 150 Gemeentewet laat de mogelijkheid open dat in bepaalde gevallen slechts inspraak wordt verleend aan bepaalde ingezetenen, organisaties of instellingen. Wie ingezetenen van de gemeente zijn, wordt door artikel 2 en 3 Gemeentewet geregeld; het begrip «in de gemeente een belang hebbende natuurlijke en rechtspersonen» moet ruim worden uitgelegd; ook regionale en landelijke instellingen vallen er onder indien uit hun doelstelling een betrokkenheid bij het beleid van de desbetreffende gemeente voortvloeit.⁴⁶ De voorgestelde wettekst sluit in lijn daarmee ook niet uit dat ook maatschappelijke partijen die niet in de gemeente, provincie, het waterschap of het openbaar lichaam gevestigd zijn betrokken kunnen worden bij de uitvoering en dat geldt ook voor partijen die niet in Nederland gevestigd kan worden. Met dit wetsvoorstel wordt beoogd dat de decentrale overheden zelf zeggenschap hebben over de ruimte voor het uitdaagrecht voor maatschappelijke partijen, zoals ook in het antwoord op vraag 4 uitgebreid is toegelicht. Veeleer zal bij initiatieven sprake zijn van een mate van binding met de gemeente, provincie, waterschap of het

⁴⁵ Amendement-Keijzer c.s., Kamerstukken II 2013/14, 33 846, nr. 17.

⁴⁶ Kamerstukken II 1985/86, 19 403, nr. 3, p. 135.

openbaar lichaam, maar het is niet uit te sluiten dat een verzoek van buiten komt, zelfs van buiten Nederland. De betreffende overheid zal bij verzoeken van buiten zelf beoordelen of een initiatief voldoet aan het kader dat gesteld is, bijvoorbeeld aan de eis «benodigd draagvlak», en of een uitdaging kan worden gehonoreerd. De regering acht het niet wenselijk om een beperking van vestiging al in de organieke wetgeving op te nemen.

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