
Vergaderjaar 2023-2024

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)

D **NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG**

Ontvangen 20 maart 2024

1. 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). Wij 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 zo veel mogelijk gesproken over decentrale overheden. In sommige gevallen wordt, veelal vanwege de gestelde vragen, toch gesproken over gemeenten, de gemeenteraad of het college van burgemeester en wethouders, 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.

2. Algemeen

Het wetsvoorstel heeft de commissie aanleiding gegeven tot het maken van de volgende opmerkingen en het stellen van de volgende vragen.

*Het wetsvoorstel is bedoeld om inwoners het zogenaamde right to challenge te geven. Inmiddels hebben al 150 gemeenten een dergelijk recht mogelijk gemaakt. De **BBB**-fractieleden hebben naar aanleiding van het wetsvoorstel nog een aantal vragen.*

*De fractieleden van **GroenLinks-PvdA** hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. Zij willen daarover graag enkele vragen stellen aan de regering.*

*De leden van de **VVD**-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel inzake de versterking van participatie op decentraal niveau. Het betrekken van inwoners, met name zij die op dit moment op een grotere afstand tot de overheid en het politieke proces staan, vinden zij van groot belang. Een goed functionerende overheid betekent dat de overheid voor iedereen toegankelijk is en dat zij weet wat er leeft onder haar inwoners, ook onder hen die niet participeren of anderszins niet op de voorgrond treden. Omdat de leden van de **VVD**-fractie –*

evenals de Afdeling advisering van de Raad van State en recentelijk ook de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (hierna: de WRR) – twijfelen of dit wetsvoorstel een bijdrage kan leveren aan een verbetering van de democratie en of dit voorstel per saldo zal kunnen bijdragen aan een vermindering van maatschappelijk onbehagen, stellen zij de regering enkele vragen.

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel dat onder meer de mogelijkheid voor ingezetenen en maatschappelijke partijen behelst om gemeentelijke taken uit te voeren: het uitdaagrecht. Daarover stellen zij nog graag een aantal vragen.

Met belangstelling hebben de leden van de fractie van D66 kennisgenomen van het wetsvoorstel. Zij hebben nog enkele vragen aan de regering.

Het OPNL-fractielid heeft met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel inzake de versterking van participatie op decentraal niveau. Het is goed dat met dit voorstel deze participatie verder wordt genormaliseerd, maar er zijn nog wel enkele vragen en kanttekeningen.

3. Achtergrond: ontwikkeling participatie in het representatief democratisch bestel

1 – VVD

De memorie van toelichting onderstreept het probleem dat burgerparticipatie de representatieve democratie onder spanning zet.¹ Talrijke wetenschappers hebben erop gewezen dat de representatieve democratie door burgerinitiatieven vaak in het defensief wordt gedrongen. Meer burgerparticipatie betekent in veel gevallen geen formele, maar wel een feitelijke beperking van de afwegingsruimte van volksvertegenwoordigers. Het zal voor hen lastiger worden om tot een algemene belangenafweging te komen, verschillen binnen de volksvertegenwoordiging te overbruggen of tot compromissen te komen. De premisse van dit wetsvoorstel is dat de spanning die burgerparticipatie veroorzaakt op de representatieve democratie, ondervangen of verminderd zal worden door heldere kaders. De leden van de VVD-fractie hebben, net zoals de Afdeling advisering van de Raad van State, twijfel of nieuwe kaders deze spanning werkelijk kunnen verminderen, laat staan wegnemen. Is de regering het eens met voornoemde leden dat versterkte burgerparticipatie een reëel risico in zich draagt dat er onevenredige druk op de schouders van gekozen volksvertegenwoordigers komt te liggen, zij die grondwettelijke geacht worden zonder last te stemmen? En dat dit des te onwenselijker is in een tijd waarin vertrouwen in de politiek onder druk staat en het steeds lastiger blijkt om voldoende goede mensen te vinden voor deze rollen op decentraal niveau?

De regering erkent het bestaan van mogelijke risico's voor het vrij functioneren van volksvertegenwoordigers bij specifieke vormen van burgerparticipatie, zoals genoemd door de leden van de VVD-fractie en door de Afdeling advisering van de Raad van State (Afdeling).² Naar aanleiding daarvan is de regering in de memorie van toelichting uitgebreid ingegaan op de verhouding tussen de decentrale vertegenwoordigende organen en vormen van burgerparticipatie. Daarbij is aangegeven hoe de wetswijziging, en het flankerend beleid bij de implementatie daarvan, een bijdrage levert aan het mitigeren van de door de Afdeling gesignaleerde risico's.³ Daarbij staat de representatieve democratie altijd voorop waar het gaat om de uitvoering van taken waarbij de overheid aan de lat staat. Echter, een responsieve overheid staat ook open voor ideeën en initiatieven vanuit de samenleving.

Democratie begint in de samenleving. In onze representatieve democratie is het essentieel dat niet alleen voorafgaand aan verkiezingen, maar ook tussentijds de verbinding wordt gemaakt met de samenleving en met inwoners en dat maatschappelijke initiatieven de ruimte krijgen. Dit wetsvoorstel ziet op de verbreding van de inspraakverordening tot een participatieverordening en de verplichting tot het opnemen van voorwaarden voor het uitdaagrecht in de participatieverordening. De voorgestelde participatieverordening is bedoeld om de kaderstellende rol van volksvertegenwoordigers te versterken in relatie tot de al ontstane participatiepraktijk van de afgelopen decennia en duidelijkheid te geven aan inwoners over de randvoorwaarden voor participatie. Participatie is niet

¹ Kamerstukken II 2022/23, 36 210, nr. 3, p. 1.

² Kamerstukken II 2022/23, 36 210, nr. 4, p. 11.

³ Kamerstukken II 2022/23, 36 210, nr. 3, paragraaf 2.

vrijblijvend en vraagt om tijd, inspanning, vertrouwen, ruimte en duidelijke kaders vanuit de overheid. Als gekozen volksvertegenwoordigers vastleggen binnen welke (procesmatige, beleidsmatige, juridische en financiële) kaders burgers kunnen participeren geeft dat duidelijkheid aan inwoners en andere betrokkenen over hun rol, ruimte en mogelijke inbreng in de lokale democratie. Het is daarbij van belang dat verwachtingen over een weer helder zijn.

Het is en blijft met deze wetswijziging aan de gekozen volksvertegenwoordigers om binnen de geschetste kaders belangen tegen elkaar af te wegen teneinde tot een eigen oordeel te komen wat voor de gemeenschap als geheel een goede uitkomst is. Inwoners die maatschappelijk initiatief nemen, een taak overnemen van de overheid met het uitdaagrecht en zo actief bijdragen aan hun leefomgeving verzwakken de lokale democratie en volksvertegenwoordiging niet, ze versterken en verrijken deze juist. Het betrekken van burgers is behulpzaam voor volksvertegenwoordigers in de vertegenwoordiging. Het is een hulplijn en bron om de leefwereld, ideeën en inzichten van inwoners te kennen. Inbreng van inwoners kan daarnaast de kwaliteit van beleids- en besluitvorming en het inpassen van besluiten in een specifieke omgeving ten goede komen. In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel worden verschillende aansprekende voorbeelden geschetst, waarin dit levende praktijk is.

4. Inhoud van het wetsvoorstel

2 – BBB

De BBB-fractieleden vragen welke gemeenten al werken met een right to challenge. Is er al monitoring? Zo ja, kan de Eerste Kamer de informatie hierover ontvangen?

In de afgelopen jaren is de stand van zaken rond participatie en het uitdaagrecht op verschillende momenten gemonitord. ProDemos voerde tussen 2010 en 2018 tweejaarlijks de burgerparticipatiemonitor landelijk uit onder gemeenten in Nederland. Deze monitor focuste zich o.a. op de informatievoorziening richting burgers en formele regelingen voor burgerparticipatie.⁴ De monitor kampte echter met een teruglopende respons en is sinds 2018 niet meer uitgevoerd. Ten tijde van het programma Democratie in Actie (2018-2022) zijn door BMC verschillende rapportages gemaakt, die onder andere informatie bevatten over het uitdaagrecht.⁵ Daaruit bleek dat in 2019 nog maar 75 gemeenten zich met enige vorm van activiteit rond het uitdaagrecht bezighielden en dat dit in 2021 was opgelopen naar 143. Enkele voorbeelden van gemeenten die al werken met het uitdaagrecht zijn Rotterdam, Zwolle, Apeldoorn, Oss, Hattem, Delft, Zutphen, Utrecht.⁶ In het voorjaar 2024 verschijnt een eerste 0-meting van de monitor burgerparticipatie die door Regioplan gemaakt wordt. Deze monitor biedt een geactualiseerd overzicht. De monitor zal met de Eerste en Tweede Kamer gedeeld worden.

3 – BBB

Zijn er ook voorbeelden van mislukte initiatieven? Zo ja, wat zijn de meest voorkomende oorzaken hiervan? Wat kan hiervan geleerd worden?

Uit de verschillende ervaringen met, evaluaties van en onderzoeken naar het uitdaagrecht blijkt dat het uitdaagrecht een complexe vorm van participatie is. Uit de monitoring van BMC bleek dat een groot obstakel voor het uitdaagrecht is dat 'er meer bij komt kijken dan inwoners vaak verwachten'.⁷ Het vraagt zowel van burger als overheid veel tijd, motivatie en kennis van zaken om te zorgen dat initiatieven met het uitdaagrecht succesvol zijn. Dit maakt ook dat het uitdaagrecht, net als burgerinitiatieven in den brede, niet voor iedereen even toegankelijk is. Belangrijke randvoorwaarden voor succes zijn de betrokkenheid van burgers en politieke wil en commitment van overheden om initiatieven te ondersteunen. Ervaren

⁴ ProDemos. (2018). *Monitor Burgerparticipatie: Een inventarisatie van gemeentelijk beleid en activiteiten op het gebied van burgerparticipatie*. Den Haag: ProDemos.

⁵ Voortgangsrapportage Versterking lokale democratie en bestuur, bijlage bij Kamerstukken II 2018/19, 35000 VII; Rapportage eerste monitor Samenwerkingsprogramma Democratie in Actie, Peildatum: 1 november 2020, Amersfoort: BMC, december 2020; Rapportage tweede monitor Samenwerkingsprogramma Democratie in Actie, Peildatum 1 mei 2021, Amersfoort: BMC, juni 2021.

⁶ Zie voor meer informatie over de voorbeelden met uitdaagrecht (toen nog 'right to challenge') in deze gemeenten: *Inspiratiegids voor Gemeenten: Samen Werken aan het Right to Challenge*, 2019 (online raadpleegbaar via <https://lokale-democratie.nl/file/download/0bc75b2e-8670-4555-bb1d-f4f349e23c60>)

⁷ *Rapportage tweede monitor Samenwerkingsprogramma Democratie in Actie*, Peildatum 1 mei 2021, Amersfoort: BMC, juni 2021, 10.

knelpunten liggen in een gebrek aan kennis, organisatie en capaciteit. Dit benadrukt des te meer het belang van duidelijke kaders en regels en ondersteuning van decentrale overheden en inwoners bij de praktijk van het uitdaagrecht.

In opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties hebben onderzoekers van de Universiteit Leiden ook onderzoek gedaan naar het uitdaagrecht en de mogelijkheden voor een algemene wettelijke regeling om deze weg te nemen.

⁸ In dit rapport gaan de onderzoekers onder meer in op knelpunten die initiatiefnemers ervaren. De meest voorkomende knelpunten zijn complexe wet- en regelgeving, zoals rondom het aansprakelijkheidsrecht en aanbestedingsrecht, en onvoldoende ondersteuning vanuit de decentrale overheid om een initiatief van de grond te krijgen. De onderzoekers concluderen dat de knelpunten niet zijn weg te nemen met een algemene wettelijke regeling (zie ook het antwoord op vraag 40). Een belangrijke succesfactor voor het uitdaagrecht is voldoende toegang tot het bestuur en de ambtelijke organisatie van overheden om ondersteuning te krijgen bij initiatieven. Het LSA Bewoners geeft daarnaast ook aan dat het structureel maken van het overnemen van taken in veel gevallen een probleem vormt. Vaak worden 'uitdagingen' mogelijk gemaakt in een experimentele ruimte, bijvoorbeeld met extra budget en/of buiten bestaande regels, maar wordt er geen plan gemaakt voor de lange termijn, of loopt het daarop stuk.

4 – BBB

De BBB-fractieleden vragen voorts hoe de regering de representativiteit borgt van de groep die gebruik zal maken van de wet ten opzichte van de rest. En geldt er een minimumleeftijd voor het right to challenge? Hoe kan de regering dit middel inzetten om de jeugd meer te betrekken bij de lokale democratie?

Zoals blijkt uit het antwoord op vraag 3, is het uitdaagrecht geen participatievorm die voor iedereen even toegankelijk is. Desalniettemin is ondersteuning van decentrale overheden een belangrijke succesfactor voor het slagen van 'uitdagingen'. Daarnaast wordt met de informatievoorziening beoogd om het uitdaagrecht toegankelijker te maken, zoals met de inspiratiegids uitdaagrecht voor inwoners, de handreiking Burgerinitiatieven en aanbestedingsrecht en de handreiking Aansprakelijkheid maatschappelijke initiatieven.⁹

Het uitdaagrecht kent in principe geen minimale leeftijdsvereisten, het is aan decentrale overheden om hier indien zij dit wensen in hun participatieverordening en bijbehorend beleid regels over op te nemen. Het is wel zo dat minderjarigen niet zelfstandig kunnen deelnemen aan het rechtsverkeer. Zo kunnen minderjarigen alleen overeenkomsten sluiten met toestemming van ouders en gelden beperkingen uit het arbeidsrecht. Het uitdaagrecht lijkt dan ook niet de meest voor de hand liggende vorm van participatie om jongeren meer te betrekken bij de lokale democratie. Andere initiatieven rond het betrekken van jongeren lenen zich daar meer voor. Zie ook het antwoord op vraag 20.

5 – BBB

Heeft de regering de intentie het right to challenge ook mogelijk te maken op Rijksniveau, zo vragen de BBB-fractieleden. Zo nee, waarom niet? En heeft de regering de intentie dit recht ook mogelijk te maken op het gebied van intergemeentelijke samenwerking? Zo nee, waarom niet?

Op dit moment wordt niet gewerkt aan het in algemene zin vastleggen van regels rond het uitdaagrecht op nationaal niveau. Maar in de Aanpak burgerparticipatie en

⁸ 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://www.kennisopenbaarbestuur.nl/binaries/kennisbankopenbaarbestuur/documenten/rapporten/2019/03/01/right-to-challenge/right-to-challenge-eindrapport-universiteit-leiden.pdf>), 23-24.

⁹ *Inspiratiegids voor Gemeenten: Samen Werken aan het Right to Challenge*, 2019, online raadpleegbaar via: <https://lokale-democratie.nl/file/download/de018876-5190-4bdb-a039-97326aff3c2d>; *Aansprakelijkheid maatschappelijke initiatieven*, 2022, online raadpleegbaar via: <https://lokale-democratie.nl/file/download/lc24c774-d771-48b7-af47-428db11b70ae/handreiking-maatschappelijke-initiatieven-v2-2021-2022.pdf>; *Burgerinitiatieven en aanbestedingsrecht*, 2022, online raadpleegbaar via: <https://lokale-democratie.nl/file/download/b6b2207e-0207-4398-85f7-b6279ebd6f66>.

burgerfora is aangegeven dat momenteel gewerkt wordt aan een Rijksbrede positie ten aanzien van participatie.¹⁰ De vraag omtrent het uitdaagrecht op nationaal niveau zal hierbij ook worden meegenomen. Dit laat onverlet dat het petitierecht ook geldt voor de rijksoverheid, en inwoners dus altijd het recht hebben zich tot de overheid te richten met een verzoek.

Als gevolg van een amendement van het Tweede Kamerlid Bromet (GroenLinks-PvdA) bevat artikel 10, zevende lid, van de Wet gemeenschappelijke regeling een vergelijkbare bepaling als nu wordt voorgesteld voor onder andere 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.¹¹ 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 de toepassing van het uitdaagrecht bij gemeenschappelijke regelingen allerlei, veelal complexe, vragen op zoals eerder door de regering geadresseerd in de nota naar aanleiding van het verslag van de Tweede Kamer behorend bij dit wetsvoorstel.¹²

6 – GroenLinks-PvdA

De regering is bekend met het fenomeen 'de participatieparadox', het fenomeen dat hoe meer kanalen er komen voor burgers om politiek actief te worden, hoe groter de kans op ongelijkheid. De fractieleden van GroenLinks-PvdA vragen de regering of zij het risico van de vergroting van de ongelijkheid gewogen heeft bij dit wetsvoorstel. En welke maatregelen heeft zij genomen om de vergroting van ongelijkheid tegen te gaan? Hoe beoordeelt de regering de effecten van dit wetsvoorstel op de vergroting van de ongelijkheid tussen burgers?

De verwachting is niet dat dit wetsvoorstel als zodanig het risico vergroot op ongelijkheid. Er is immers al een levendige participatiepraktijk. Dit wetsvoorstel ziet op de verbreding van de inspraakverordening tot een participatieverordening en de verplichting tot het opnemen van voorwaarden voor het uitdaagrecht in de participatieverordening. De voorgestelde participatieverordening is bedoeld om de kaderstellende rol van volksvertegenwoordigers te versterken in relatie tot de al ontstane participatiepraktijk van de afgelopen decennia en duidelijkheid te geven aan inwoners over de randvoorwaarden voor participatie. In de verordening kunnen decentrale overheden ook voorwaarden opnemen over inclusie en representativiteit.

Desalniettemin is de regering bekend met de zogeheten 'participatieparadox'. Dit fenomeen vraagt een open, uitnodigende en samenwerkende houding van de overheid om ervoor te zorgen dat participatie toegankelijk is voor een zo breed mogelijke doelgroep. De regering beoogt met haar beleid ervoor te zorgen dat niet steeds dezelfde selecte groep meedoet, maar dat meer mensen invloed en zeggenschap krijgen.¹³ Daarom wordt ingezet op een mix van participatie-instrumenten, wat kan bijdragen aan het aanspreken van een bredere dwarsdoorsnede van de samenleving. In het voorjaar van 2024 verschijnt in het kader van het ondersteunend beleid een handreiking met praktische tips en handvatten voor het bevorderen van inclusie en representativiteit bij participatietrajecten. Zo kan de toegankelijkheid van participatie worden bevorderd door een vergoeding of cadeaubon aan deelnemers te geven of kinderopvang aan te bieden. Ook kan de opkomst verhoogd worden door deelnemers te werven via lokale plekken als een buurtcentrum, voetbalvereniging, school of moskee en door gebruik te maken van sleutelfiguren in de buurt, zoals een straatcoach, of organisaties als een bewonerscommissie of huurdersvereniging. Het is daarnaast zo dat volksvertegenwoordigers bij de uiteindelijke belangenafweging bijzondere aandacht kunnen schenken of nader onderzoek kunnen doen naar de belangen of inbreng van bepaalde doelgroepen, als zij bijvoorbeeld van mening zijn dat deze onvoldoende naar voren zijn gekomen in een participatietraject.

7 – GroenLinks-PvdA

¹⁰ Kamerstukken II 2022/23, 30 184, nr. 38.

¹¹ Kamerstukken II 2021/21, 35 513, nr. 10.

¹² Kamerstukken II 2022/23, 36 210, nr. 6, p. 25.

¹³ Kamerstukken II 2022/23, 30 184, nr. 38.

In het licht van deze paradox, hoe kijkt de regering aan tegen de veranderde verhouding die deze vormen van inspraak aanbrengen in de representatieve democratie, ten gunste van de participerende burgers?

Zoals hierboven uiteengezet acht de regering het van belang dat werk wordt gemaakt van inclusie en representativiteit als het gaat om burgerparticipatie. Het uitgangspunt van het wetsvoorstel is dat de vertegenwoordigende organen een heldere kaderstelling creëren ten aanzien van participatie passend bij de lokale context, om inwoners duidelijkheid te verschaffen hoe zij een stem hebben in de lokale democratie en wat de ruimte is voor maatschappelijk initiatief en het uitdaagrecht. Een dergelijke verordening maakt transparant voor inwoners welke mogelijkheden tot betrokkenheid zij hebben en welke procedures daarvoor gelden. Eén van de wezenskenmerken van de representatieve democratie is dat gekozen volksvertegenwoordigers op grond van hun mandaat tot zelfstandige besluitvorming komen teneinde het algemeen belang te behartigen. Besluitvorming is daarbij meer dan een optelsom van opzichzelfstaande belangen. Deze algemene belangenafweging kan dan ook betekenen dat niet altijd gehoor wordt gegeven aan de inbreng of initiatieven van (meer actieve) inwoners. Kort en wel is het aan de gekozen volksvertegenwoordigers om binnen de constitutionele kaders te bewaken dat de gemaakte keuzes het algemeen belang ten goede komen.

8 – GroenLinks-PvdA

Erkent de regering dat door deze vorm van participatie de belangen van de minder participerende burgers achtergesteld zouden kunnen worden? Zo ja, aan welke instrumenten denkt de regering om dit tegen te gaan? En, zo nee, kan zij uiteenzetten waarom zij feitelijk de participatieparadox in deze niet van toepassing acht?

Het is van groot belang dat volksvertegenwoordigers voldoende oog houden voor burgers die niet vanzelfsprekend participeren, zich niet uitspreken, organiseren of melden. Het is namelijk inderdaad mogelijk dat de belangen van minder participerende burgers anderszins minder nadrukkelijk voor het voetlicht komen. Dit wetsvoorstel ziet op de verbreding van de inspraakverordening tot een participatieverordening en de verplichting tot het opnemen van voorwaarden voor het uitdaagrecht in de participatieverordening. De voorgestelde participatieverordening is bedoeld om de kaderstellende rol van volksvertegenwoordigers te versterken in relatie tot de al ontstane participatiepraktijk van de afgelopen decennia en duidelijkheid te geven aan inwoners over de randvoorwaarden voor participatie. Dit wetsvoorstel vormt ook aanleiding voor decentrale overheden om hun participatiepraktijk tegen het licht houden en hun praktijk naar aanleiding daarvan te wijzigen. Dit kan ook de aandacht voor dit vraagstuk vergroten en eraan bijdragen dat de belangen van niet-participerende burgers voldoende worden meegenomen. De handreiking 'Aan de slag met participatie' kan daar bij helpen.¹⁴ Ook de regering acht het van belang dat meer mensen een stem hebben in de democratie en dat niet alleen dezelfde selecte groep meer invloed krijgt. In het (ondersteunende) beleid is hier aandacht voor, zie bijvoorbeeld ook het antwoord op vraag 20 voor wat BZK doet rond het betrekken van jongeren.

Het is overigens zo dat de belangen van bepaalde burgers sowieso minder voor het voetlicht komen en dat dit niet enkel speelt rond participatie. De WRR wijst er in haar rapport *Grip* wel op dat een verschuiving van representatieve democratie naar meer participatieve democratie waarschijnlijk minder controle betekent voor mensen die niet beschikken over voldoende tijd of de juiste competenties om te participeren.¹⁵ De WRR geeft aan dat zij waarschijnlijk meer gebaat zouden zijn bij 'klassieke' belangenbehartiging door competente volksvertegenwoordigers die namens hen tegenspel kunnen bieden aan meer vocale en georganiseerde belangen. De volksvertegenwoordiging vertegenwoordigt immers de gehele bevolking.¹⁶ Zie ook het antwoord op vraag 10.

¹⁴ *Aan de slag met participatie*, 2023. Online raadpleegbaar via: https://vng.nl/sites/default/files/2023-06/aan_de_slag_met_participatie_-_handreiking_2.0.pdf

¹⁵ *Grip. Het maatschappelijke belang van persoonlijke controle* (rapport 108 van de WRR), Den Haag: WRR 2023, p. 16-17.

¹⁶ Artikel 7 Provinciewet en artikel 7 Gemeentewet.

De leden van de VVD-fractie zijn zich bewust van een van de belangrijke en hardnekkige problemen in het kader van burgerparticipatie: het verschijnsel 'participatieve ongelijkheid'. Uit onderzoek blijkt dat de meeste participatiekanalen slechts door een klein deel van de burgers worden benut en dat die burgers bepaald geen doorsnede van de bevolking zijn. Wetenschappelijk onderzoek wijst uit dat nagenoeg elke vorm van participatie gedomineerd wordt door dezelfde groepen burgers en dat hoe meer kanalen er komen voor burgers om politiek actief te worden, hoe groter de kans op ongelijkheid in participatie wordt. De memorie van toelichting spreekt van talrijke randvoorwaarden en noodzakelijk flankerend beleid om iets aan deze ongelijkheid te doen¹⁷, die door de instrumenten uit het wetsvoorstel zelf veroorzaakt wordt. Is de regering het met de leden van de VVD-fractie eens dat de noodzaak tot zoveel randvoorwaarden en flankerend beleid afbreuk doet aan de overtuigendheid van de wenselijkheid van de voorgestelde instrumenten?

De regering is van mening dat de ongelijkheid in participatie niet veroorzaakt wordt door dit wetsvoorstel. Er is immers al een levendige participatiepraktijk. Zie daarvoor ook de antwoorden op de vragen 6 en 8. Dit wetsvoorstel ziet op de verbreding van de inspraakverordening tot een participatieverordening en de verplichting tot het opnemen van voorwaarden voor het uitdaagrecht in de participatieverordening. De voorgestelde participatieverordening is bedoeld om de kaderstellende rol van volksvertegenwoordigers te versterken in relatie tot de al ontstane participatiepraktijk van de afgelopen decennia en duidelijkheid te geven aan inwoners over de kaders en randvoorwaarden voor participatie. Het wetsvoorstel, tezamen met het ondersteunend beleid, vormt evenwel een aanleiding voor decentrale overheden om de bestaande participatiepraktijk tegen het licht te houden en het gesprek te voeren over wat goed gaat en beter kan, en waar nodig de praktijk te verbeteren. Het bevorderen van inclusie en representativiteit bij het betrekken van inwoners bij bestuurlijke aangelegenheden kan daarbij nadrukkelijk worden meegewogen. Bij de vaststelling van de participatieverordening hebben decentrale vertegenwoordigende organen de ruimte om participatie en het uitdaagrecht vorm te geven naar de lokale behoeften en omstandigheden. Zo kunnen zij helderheid verschaffen over de procedurele en inhoudelijke randvoorwaarden van burgerbetrokkenheid, met behoud van ruimte voor lokaal maatwerk. Het is aan decentrale overheden om in hun participatieverordening en bijbehorend beleid eventuele eisen te stellen rond het bevorderen van inclusie en representativiteit bij participatieprocessen. Als zij hieraan geen eisen stellen of ongelijkheid in participatie niet actief tegengaan, kan het fenomeen 'participatieve ongelijkheid' blijven bestaan. Met het bijbehorend beleid biedt de regering wel ondersteuning om het fenomeen participatieve ongelijkheid tegen te gaan. In het voorjaar van 2024 verschijnt een handreiking met praktische tips over het bevorderen van inclusie en representativiteit bij participatieprocessen.

Het alternatief - te weten het niet wettelijk voorschrijven van burgerparticipatie bij alle aspecten van het functioneren van decentrale overheden - is geen beter antwoord op het tegengaan van participatieve ongelijkheid. De huidige situatie is immers al ontstaan zonder landelijke wetgeving. Onderhavig wetsvoorstel benadrukt juist de verantwoordelijkheid van decentrale overheden om zelf actief inbreng op te halen en daarbij oog te hebben voor het zo veel mogelijk voorkomen van participatieve ongelijkheid en in het ondersteunend beleid is daar ook aandacht voor.

Is de regering bekend met het op 30 november 2023 door de WRR gepubliceerde rapport "Grip. Het maatschappelijke belang van persoonlijke controle"? Hierin staat de volgende passage:

"In dat licht is er reden voor enige terughoudendheid rond de al jaren populaire pleidooien voor meer burgerparticipatie en interactieve beleidsvorming. Deze initiatieven zijn doorgaans goed nieuws voor burgers die beschikken over de tijd en capaciteiten om hieraan effectief deel te nemen – de zogenoemde participatie-elite van vaak wat oudere en beter opgeleide mannen, doorgaans met een Nederlandse achtergrond. Voor hen betekenen deze initiatieven méér grip op wat er gebeurt.

¹⁷ Kamerstukken II 2022/23, 36 210, nr. 3, p. 7-10.

Dergelijke initiatieven zijn echter minder geschikt voor burgers die niet de tijd hebben om, naast werk, partner, kinderen en andere verplichtingen, zich ook hiermee bezig te houden. En ze zijn ook geen goed nieuws voor burgers die niet goed zijn toegerust voor een effectieve deelname aan zulke trajecten, vaak mensen met een praktische opleiding of een migratie-achtergrond. Steeds weer doen nieuwe generaties beleidsmakers en communicatieadviseurs oprechte pogingen om deze burgers toch te betrekken, maar dat blijft zeer lastig. Misschien wordt het tijd om deze waarheid onder ogen te zien: bepaalde groepen burgers zijn meer gebaat bij een goed functionerende representatieve democratie met competente volksvertegenwoordigers die effectief voor hun belangen opkomen, en die professioneel tegenspel kunnen leveren aan de mondiger burgers. Voor deze groepen burgers betekent meer participatieve democratie juist minder grip op wat er gebeurt.”¹⁸

Bij deze passage staat de volgende voetnoot, die verwijst naar het wetsvoorstel: “Zie in dit verband ook het vernietigende RvS-advies over de Wet versterking participatie op decentraal niveau: Raad van State 2022.” Kan de regering reflecteren op de door de WRR naar voren gebrachte overwegingen in relatie tot de inhoud van het onderhavige wetsvoorstel?

Ja, de regering is bekend met het rapport *Grip*. Wie vanuit het ‘grip-perspectief’ kijkt, ziet dat meer participatie inderdaad goed nieuws is voor wie beschikt over de tijd en competenties om effectief te opereren in dit soort trajecten. Maar deze competenties zijn niet gelijk over de bevolking verdeeld, sommige groepen weten beter hun weg te vinden in een participatietraject dan anderen. Alleen het bieden van meer participatie zal niet voldoende zijn voor het verminderen van onbehagen. De WRR roept dan ook op om erop toe te zien dat naast participatie ook de representatieve democratie goed blijft functioneren. Volgens de WRR hangt de mate van controle van burgers op hun fysieke leefomgeving door participatie af van hoe gemeenten, provincies en waterschappen in de praktijk de participatie (gaan) invullen. Naar aanleiding van het advies van de Raad van State, die onder meer kritisch was op de verwachtingen die aan het wetsvoorstel ten grondslag lagen, is de toelichting op dit punt aangepast, met dien verstande dat de strekking van dit wetsvoorstel nadrukkelijk de aansluiting van de participatieve democratie op de representatieve democratie beoogt. De WRR stelt terecht aan de orde dat verschillende vormen van burgerparticipatie, afhankelijk van de inhoud en strekking, een risico in zich hebben dat niet iedereen die belang heeft bij een bepaald besluit of een bepaalde uitvoering, evenveel invloed of grip ervaart op de uitkomsten hiervan. Bij het inrichten van vormen van participatie op decentraal niveau, zal hier nadrukkelijk rekening mee moeten worden gehouden en moet gewaarborgd worden dat participatie niet afdoet aan de representatieve democratie. Juist bij zaken waarvan bekend is dat er belanghebbenden zijn die hun weg naar het bestuur minder makkelijk weten te vinden, moet het bestuur zich ervan vergewissen dat deze belangen direct of indirect (via vertegenwoordiging of door het doen van onderzoek) wel een plaats vinden in de besluitvorming. Dit speelt nog nadrukkelijker als op voorhand niet bekend is of die belanghebbenden er zijn. Zie hiervoor ook de antwoorden op de vragen 5 en 7. Uiteindelijk blijft ook bij dit wetsvoorstel de bedoeling dat de representatieve democratie beginpunt en sluitstuk is bij besluitvorming en uitvoering binnen het decentraal bestuur. Dit krijgt vorm in het vaststellen van de verordening vooraf, maar kan ook gedurende de rit, of na afloop bij de evaluatie van een bepaalde vorm gestalte krijgen. Binnen die eindverantwoordelijkheid zijn allerlei vormen van burgerbetrokkenheid mogelijk die niet ten koste gaan van de belangen van die inwoners die nu al te weinig grip ervaren. Het bredere vraagstuk omtrent het vergroten van grip op het eigen leven van burger gaat de reikwijdte van dit wetsvoorstel echter te buiten. Het kabinet komt later dit jaar nog met een kabinetsreactie op het WRR-rapport.

11 – VVD

De leden van de VVD-fractie hebben twijfels bij de wenselijkheid van de term ‘uitdaagrecht’ voor hetgeen wordt bedoeld, namelijk dat ingezetenen en maatschappelijke partijen taken van de decentrale overheden kunnen uitvoeren. Deze leden zijn van mening dat de overheid reeds voldoende beleidsinhoudelijke uitdagingen kent en reeds voldoende wordt uitgedaagd door bepaalde groepen burgers die het gezag van de overheid ondermijnen of zich autonoom van de overheid

¹⁸ *Grip. Het maatschappelijke belang van persoonlijke controle* (rapport 108 van de WRR), Den Haag: WRR 2023, p. 160.

verklaren, om het beeld van burgers die zich tégenover hun overheid opstellen, verder te willen versterken. Als van het uitdaagrecht positieve effecten worden verwacht, namelijk het vergroten van de betrokkenheid en het eigenaarschap van particulieren in de directe leefomgeving, waarom wordt hiervoor dan een term gebruikt die juist beelden van een confrontatie tussen burgers en de overheid versterkt? Had het in het licht van maatschappelijk onbehagen, wantrouwen in en vervreemding van de overheid, niet meer voorde hand gelegen om een term met een wat positievere en constructievere lading te kiezen?

Het uitdaagrecht vindt zijn oorsprong in het Verenigd Koninkrijk, waar in de *Localism Act* uit 2011 o.a. het 'right to challenge' was opgenomen. Aanvankelijk werd deze term ook in Nederland gebruikt, maar de term wordt sinds 2019 vertaald gehanteerd als 'uitdaagrecht'.¹⁹ De ontwikkeling waar de VVD-fractie op doelt is van na die tijd. In het kader van burgerparticipatie gaat de gebruikte term 'uitdaagrecht' over het doen van een verzoek aan een overheid tot het feitelijk overnemen van een overheidstaak met eventueel bijbehorende middelen. Gesteld zou tevens kunnen worden dat met het doen van een dergelijk verzoek juist het gezag van de overheid wordt erkend. Tegen die achtergrond en gelet op het feit dat deze term al enige jaren – zonder problemen – gebruikt wordt is het wat de regering betreft niet opportuun om te kiezen voor een andere term.

12 – CDA

Hoewel het uitdaagrecht in de lokale bestuurspraktijk al wordt toegepast, heeft de regering aanleiding gezien dit recht wettelijk te expliciteren. De CDA-fractieleden zien graag de vraag beantwoord of dit betekent dat daadwerkelijk geen nieuwe bevoegdheid voor decentrale overheden in het leven wordt geroepen. Zo ja, gaat het bij het wetsvoorstel op dit punt dan slechts om symboolwetgeving?

Het wetsvoorstel schept geen nieuwe bevoegdheden voor het decentraal bestuur. Dit wetsvoorstel ziet op de verbreding van de inspraakverordening tot een participatieverordening en de verplichting tot het opnemen van voorwaarden voor het uitdaagrecht in de participatieverordening. De voorgestelde participatieverordening is bedoeld om de kaderstellende rol van volksvertegenwoordigers te versterken in relatie tot de al ontstane participatiepraktijk van de afgelopen decennia en duidelijkheid te geven aan inwoners over de randvoorwaarden voor participatie. Dat betreft geen symboolwetgeving, aangezien het wetsvoorstel de relatie tussen de representatieve democratie en participatie bestendigt. Ook accentueert het wetsvoorstel het uitdaagrecht. Daarnaast vormt het wetsvoorstel een aanleiding voor decentrale overheden om, tezamen met het ondersteunend beleid, de bestaande participatiepraktijk tegen het licht te houden, het gesprek te voeren over wat goed gaat en beter kan, en waar nodig de praktijk te verbeteren.

13 – CDA

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is in de memorie van toelichting nader uiteengezet hoe het uitdaagrecht zich verhoudt tot de lokale representatieve democratie. Daarbij is opgemerkt dat de algemene belangenafweging kan betekenen dat niet altijd gehoor kan worden gegeven aan initiatieven van inwoners.²⁰ Kan de regering wellicht nader duiden wanneer dit naar haar mening in het bijzonder opgeld doet? Indien wel gehoor wordt gegeven aan een initiatief van inwoners, hoe kan dan gewaarborgd worden dat wordt gebleven binnen door democratisch gelegitimeerde bestuursorganen vastgestelde kaders?

In algemene zin geldt dat het aan de gekozen volksvertegenwoordigers is om voor te schrijven onder welke voorwaarden ruimte gegeven kan worden aan initiatieven van bewoners. Er zijn echter initiatieven waarbij het niet goed voorstelbaar is dat daaraan gehoor wordt gegeven. Dit is bijvoorbeeld denkbaar indien het initiatief niet te verenigen is met staande politieke besluitvorming of beleid. Ook als het initiatief onevenredige kosten voor de gemeenschap met zich brengt of de belangen van derden niet afdoende gebord kunnen worden, zal het initiatief mogelijk moeten wijken. In die gevallen waarin bestuursorganen nauwelijks of geen beleidsruimte hebben bij het uitvoeren van hogere regelgeving, de uitvoering spoedeisendheid verlangt of wanneer de gewenste slagkracht dit vraagt, ligt het eveneens in de rede om de feitelijke uitvoering in overheidshanden te houden. Als gehoor wordt gegeven aan een initiatief van inwoners betekent dit dat de feitelijke uitvoering van de

¹⁹ Kamerstuk 35 000 VII, nr. 100.

²⁰ Kamerstukken II 2022/23, 36 210, nr. 3, p. 6.

overheidstaak elders wordt belegd, maar in juridische zin de taak bij het overheidsbestuur blijft liggen. Het overheidsbestuur blijft ook in politieke zin aanspreekbaar en verantwoordelijk voor datgene wat de initiatiefnemers doen en laten en dat kan ook ertoe leiden dat de uitvoering van de desbetreffende overheidstaak weer geheel bij de overheid komt te liggen. Het borgen dat binnen de door democratisch gelegitimeerde bestuursorganen vastgestelde kaders wordt gebleven is primair aan het overheidsbestuur en via het bestuur aan de initiatiefnemers. Dit kan verzekerd worden door het maken van (contractuele) afspraken, door voorwaarden te verbinden aan de subsidie of concessie of dit volgt rechtstreeks uit verplichtingen die in de participatieverordening zijn opgenomen. Op deze manier kunnen ook eisen over transparantie, zorgvuldigheid en (financiële) verantwoording worden gesteld. Tot slot wijst de regering graag op de regels van het aansprakelijkheidsrecht waar – naast de overheid – ook derden bescherming aan kunnen ontleen.

14 – CDA

Het uitdaagrecht heeft ook betrekking op medebewindstaken. Gelet op de eisen die bijzondere wetgeving aan de uitvoering daarvan onder omstandigheden stelt, is het niet meteen logisch dat dit recht ook voor al die taken onverkort gaat gelden. In dit verband heeft de regering zelf al opgemerkt dat overname van dergelijke taken alleen mogelijk is als de betreffende medebewindswet hiervoor de ruimte laat. Naast het noemen van enkele expliciete grondslagen, wordt er daarbij op gewezen dat als er sprake is van een gesloten stelsel of als de aard van de medebewindstaak zich verzet tegen uitvoering door anderen, overname van de betreffende taak niet mogelijk is. De CDA-fractieleden vragen de regering uiteen te zetten of is overwogen om – nu voor het expliciteren van het uitdaagrecht is gekozen – niet ook de beperkingen die hiervoor gelden, in het voorstel zelf op te nemen. Waarom is dit uiteindelijk niet gebeurd?

Decentrale overheden hebben, ook zonder het onderhavig wetsvoorstel, van de wetgever in algemene zin de ruimte gekregen de invulling van het uitdaagrecht naar eigen inzicht in te richten. Dit sluit aan bij de ruimte die decentrale overheden hebben bij de uitvoering van zowel autonome taken als medebewindstaken. Niet gekozen is voor een uitputtende regeling die bepaalt welke medebewindstaken wel en welke niet voor het uitdaagrecht in aanmerking komen. Een dergelijke strikte afbakening verhoudt zich niet tot de wijze waarop de Gemeentewet een algemeen kader verschafft voor de uitvoering van zeer uiteenlopende medebewindswetten. De Waterschapswet laat weinig ruimte voor overname of het stellen van regels voor overname van medebewindstaken die aan het algemeen bestuur of dagelijks bestuur zijn opgedragen. De vraag naar een uitputtende regeling is daarmee vergelijkbaar met de mogelijkheid van delegatie. Delegatie van bevoegdheden tussen verschillende gemeentelijke bestuursorganen is in beginsel mogelijk, ook wanneer dit bevoegdheden uit medebewindswetten betreft.²¹ Ook hier volgt de beperking uit de aard van de specifieke bevoegdheid, en niet uit een gesloten en limitatief beschreven wettelijk stelsel. Dit past bij het feit dat decentrale overheden binnen de kaders van de wet zelf het best in staat worden geacht de uitvoering zo te organiseren dat hiervan de gewenste resultaten mogen worden verwacht. Slechts als een materiewet dit uitdrukkelijk beoogt uit te sluiten, gelden hierbij beperkingen. Deze zelfde benadering is gekozen bij de verankering van het uitdaagrecht ten aanzien van medebewindstaken.

Bij het uitdaagrecht worden geen bevoegdheden overgedragen. Inwoners worden betrokken bij de uitvoering, of nemen die zelf ter hand. Het past niet bij het organieke stelsel om hier in algemene zin wettelijk zodanige beperkingen voor in het leven te roepen. Die beperkingen zouden immers enerzijds voldoende houvast moeten bieden voor de praktijk, maar tegelijkertijd niet zodanig inflexibel moeten zijn dat deze aan iedere vorm van uitdaagrecht bij medebewindstaken een eind zouden maken.

15 – CDA

Als er geen sprake mag zijn van een gesloten stelsel en de aard van de betreffende taak geen belemmering mag zijn, kan de regering uiteenzetten binnen welke medebewindswetgeving zij dan in het bijzonder wel kansen voor overname van taken ziet?

²¹ Artikelen 156, 165 en 178 Gemeentewet.

Een bekend voorbeeld van medebewindswetgeving waarop het uitdaagrecht in de praktijk wordt toegepast betreft de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015. Ook de Erfgoedwet en de Participatiewet bevatten medebewindstaken waarbij het uitdaagrecht kan worden toegepast. Tot slot kan de Wet stelsel openbare bibliotheekvoorzieningen worden genoemd als voorbeeld van een wet waarin betrokkenheid van burgers bij de uitvoering van taken van het college expliciet als mogelijkheid wordt benoemd.

16 – D66

*Over het right to challenge stelde de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in de Tweede Kamer tijdens het wetgevingsoverleg dat er zo'n 150 gemeenten in Nederland zijn die hier sinds 2014 in enige vorm mee aan de slag zijn gegaan.²² Kan de regering een aantal verschillende voorbeelden uit gemeenten, provincies en/of waterschappen geven die de variëteit van dit uitdaagrecht aantonen, zo vragen de **D66**-fractieleden.*

Op verschillende plaatsen wordt heel anders met het uitdaagrecht omgegaan. In veel gemeenten zijn het initiatieven, zoals het overnemen van het groenbeheer in de eigen straat of wijk, de exploitatie van buurt- of dorpshuizen, sportcomplexen en andersoortige multifunctionele gebouwen.²³ Maar ook zijn plaatsen bekend, zoals in Bodegraven-Reeuwijk, waar inwoners zelf de exploitatie van een zwembad hebben overgenomen. In Deventer zijn inwoners bijvoorbeeld aan zet geweest bij de planvorming rond het oeverbeheer. In de provincie Friesland zijn boeren, boeren- en natuurorganisaties en zelfs het waterschap betrokken geweest bij een uitdaagrecht-initiatief om het natuurbeheer van de provincie op een andere manier vorm te geven.²⁴

De variëteit in het overnemen van taken van decentrale overheden is over het algemeen beperkt, gezien de smalle strekking van het uitdaagrecht die ziet op het overnemen van taken van overheden. Naast het uitdaagrecht zijn er echter nog tal van andere maatschappelijke initiatieven van groepen burgers die zich vrijwillig en zonder winstoogmerk inzetten voor maatschappelijke doelen, ten dienste van het algemeen nut of groepsbelangen. Zulke burgercollectieven beslaan een veel grotere variëteit en zijn minstens zo belangrijk en waardevol als het uitdaagrecht. Als we het uitdaagrecht breder opvatten als onderdeel van de grotere familie van maatschappelijke initiatieven en burgercollectieven dan is de variëteit veel groter. Denk aan bewoners die buurtdagen organiseren, sociale coöperaties, dorpscoöperaties, energiegroepen die informatieavonden organiseren over besparingsmaatregelen, groepen die wijken 'ontstenen', wooncoöperaties die zelf woningen bouwen en zelfvoorzienend leven, reparatiegroepen die defecte goederen repareren, voedseltuinen, etc. De schatting is dat minstens 7.400 van zulke burgercollectieven in Nederland bestaan en dat het aantal toeneemt. Een rapport hierover verschijnt dit voorjaar.

17 – D66

Er is een kleine tien jaar sedert het overwaaien van dit recht verstreken. Zijn er ook negatieve ervaringen mee opgedaan? Bijvoorbeeld dat bewoners met enthousiasme een project ter hand namen, maar dat na verloop van tijd het enthousiasme inzakte en de gemeente, provincie en/of het waterschap de uit handen gegeven taak weer op zich moest nemen? Indien er dit soort voorbeelden zijn, valt daar wat uit te leren wat voor de behandeling van dit wetsvoorstel relevant kan zijn?

In de afgelopen jaren zijn positieve en minder positieve ervaringen opgedaan met het uitdaagrecht. Zie voor enkele veelvoorkomende knelpunten ook het antwoord op vraag 3. Het kost veel tijd, energie en moeite om een 'uitdaging' succesvol te maken, voor zowel inwoners als overheidsorganisaties. Dit onderstreept andermaal het belang van duidelijke kaders en regels, maar ook van de ondersteuning door decentrale overheden

²² Kamerstukken II 2023/24, 36 210, nr. 11, p. 8.

²³ 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://www.kennisopenbaarbestuur.nl/binaries/kennisopenbaarbestuur/documenten/rapporten/2019/03/01/right-to-challenge/right-to-challenge-eindrapport-universiteit-leiden.pdf>), 21.

²⁴ Zie voor meer voorbeelden van gemeenten die met uitdaagrecht (toen nog 'right to challenge') werken: *Inspiratiegids voor Gemeenten: Samen Werken aan het Right to Challenge*, 2019 (online raadpleegbaar via <https://lokale-democratie.nl/file/download/0bc75b2e-8670-4555-bb1d-f4f349e23c60>)

en toegang tot het bestuur. LSA Bewoners geeft ook aan dat er initiatieven zijn die het nooit gehaald hebben tot een 'uitdaging', omdat ze lastig ingang vonden bij het decentrale bestuur, omdat het decentrale bestuur er lang over deed om een afweging te maken en dat daardoor de energie verloren ging, of omdat discussies ontstonden over of het een overname van taken betrof.

In de provincie Overijssel is het uitdaagrecht in 2020 ingevoerd vanuit de wens om uitdagingen op uitvoerende taken mogelijk te maken. Deze aanpak is niet succesvol gebleken, in de zin dat geen initiatieven van de grond zijn gekomen. Lopende contracten, kruisend beleid (zoals veiligheidsoverwegingen als inwoners de berm willen beheren), of te grote risico's (bijvoorbeeld rondom veiligheid) stonden uitvoering van initiatieven in de weg. Geconcludeerd is dat meer samenwerking met initiatieven, transparantie en menselijkheid in het contact belangrijke succesfactoren zijn.²⁵

18 – D66

De leden van de fractie van D66 hebben dezelfde vragen over de andere vormen, al zijn die wat korter in zwang, van burgerparticipatie waar de minister warme woorden over sprak: de burgerfora en het burgerbegroten.²⁶

Op verschillende plekken in Nederland zijn en worden op dit moment burgerfora georganiseerd. Op verzoek van de Tweede Kamer organiseert BZK sinds 2023 met de VNG een pilot decentrale burgerfora, waarin 8 gemeenten in verschillende bijeenkomsten kennis en ervaring uitwisselen over de organisatie en uitvoering van een burgerforum. Deze gemeenten zijn Heemstede, Helmond, Leiden, Nijmegen, Roosendaal, Texel, Zoetermeer en Zwolle. In het najaar van 2023 is een goedbezochte landelijke bijeenkomst georganiseerd om lessen te delen. Op basis van de lessen uit de pilot wordt een handreiking burgerfora gemaakt. In de zomer van 2024 zal de pilot worden afgesloten met een tweede landelijke bijeenkomst. Op basis van de ervaringen van deze gemeenten en andere overheden die met dit instrument aan de slag zijn, blijkt een aantal zaken.

Gelote burgerfora bieden in potentie de mogelijkheid een brede en diverse vertegenwoordiging van burgers te betrekken bij besluitvorming en tegenstellingen te overbruggen. Burgerfora zijn echter geen "democratisch wondermiddel". Ze moeten goed zijn ingebed in samenleving en politiek. Realistisch verwachtingenmanagement en goede communicatie zijn cruciaal, evenals duidelijkheid over de rollen en verantwoordelijkheden van zowel burgers als de overheid. Dat begint al bij de vraagstelling. Sprake moet zijn van een passende vraag en opdracht waarbij het mogelijk is tot een gericht advies te komen dat zowel maatschappelijk als politiek relevant is. Hierbij is het van belang dat burgers invloed kunnen uitoefenen op de vormgeving van beleid en niet enkel op de uitvoering daarvan. Burgerfora vragen een stevige politieke inbedding in de volksvertegenwoordiging en het bestuur. Ze leveren geen bindend advies, de gekozen volksvertegenwoordiging heeft de beslissende stem. Het is aan de volksvertegenwoordiging en het bestuur om helderheid te scheppen over hoe zij zich tot het advies van burgerfora verhouden en hier opvolging aan geven. Daarbij is commitment vóór, tijdens en na het burgerforum cruciaal. In de praktijk blijkt het lastig een geschikte vraag te vinden waar de volksvertegenwoordiging, het bestuur en de ambtelijke organisatie zich in kunnen vinden en die ook aansprekend is voor de samenleving. Ook kost het organiseren van een burgerforum veel tijd, geld en energie – iets dat niet altijd wordt voorzien. Daarnaast lukt het niet altijd om de groep deelnemers een goede afspiegeling te laten zijn van de samenleving. Zo zijn jongeren en mensen met een migratieachtergrond vaker ondervertegenwoordigd en hoogopgeleiden oververtegenwoordigd. Tot slot is het nog niet altijd eenvoudig om na het burgerforum duidelijk te maken hoe de adviezen een plek hebben gekregen in de beleids- en besluitvorming.

²⁵ Uit een verkenning naar de mogelijkheden voor het uitdaagrecht op provinciaal niveau die de provincie Utrecht heeft laten doen door Drift. Eén van de opties die zij adviseren is om het uitdaagrecht niet in de nauwe vorm van 'taken overnemen' te beschouwen, maar het uitdaagrecht breed op te vatten als een onderdeel van de grotere familie van maatschappelijke initiatieven, omdat het karakter vergelijkbaar is. Zie: M. Taanman, N. Flinkenflögel, P.J. Beers, *Uitdaagrecht: geschikt voor de provincie Utrecht?*, 2023, p. 7. Online raadpleegbaar via: <https://drift.eur.nl/app/uploads/2023/08/DRIFT-Adviesrapport-Verkenning-Uitdaagrecht-Provincie-Utrecht-.pdf>.

²⁶ *Kamerstukken II 2023/24*, 36 210, nr. 11, p. 9 en 11.

BZK en de VNG hebben medio 2023 de factsheet burgerbegroten uitgebracht, naar aanleiding van de motie-Dassen.²⁷ Hierin wordt verwezen naar voorbeelden in binnen- en buitenland, zoals burgerbegrotingen in Brazilië, Schotland, Breda en Maastricht.²⁸ Uit verschillende onderzoeken en praktijkervaringen blijkt dat burgerbegroten zowel in binnen- als buitenland helpt om betrokkenheid van mensen bij hun leefomgeving te creëren. Participatief begroten is een proces waaraan in principe iedereen in de buurt, wijk of stad kan meedoen, al blijkt het arbeidsintensief om ervoor te zorgen dat dit ook daadwerkelijk gebeurt. In vergelijking met andere participatiemethoden scoort de methode goed op de mate van invloed en zeggenschap die het geeft en de betrokkenheid die het creëert bij de eigen leefomgeving. Uit evaluaties komt evenwel naar voren dat participatief begroten gemeenten de nodige tijd en inspanning kost, terwijl het te verdelen budget in de praktijk vaak beperkt is.

19 – D66

Ook zouden de fractieleden van D66 graag van de regering vernemen welke ervaringen er zijn met vormen van digitale participatie, een variant van directe democratie die naar verwachting steeds belangrijker gaat worden. Daarbij dient bedacht te worden dat grote groepen mensen niet digitaal vaardig zijn en zij moeten uiteraard wel betrokken worden bij de participatievoorstellen.

Op verschillende plekken in Nederland wordt digitale participatie al incidenteel of structureel ingezet. Gemeenten als Den Haag en Amsterdam werken al veel met het open source participatieplatform OpenStad, waarbij inwoners bij projecten in hun buurt ideeën kunnen aandragen en daarop kunnen stemmen. Dit wordt soms ook gebruikt voor het verdelen van buurtbudgetten.²⁹ Verschillende gemeenten in Noord-Nederland, zoals Groningen en Midden-Groningen, hebben juist gebruik gemaakt van het open source platform Consul, waarmee ook ideeën kunnen worden aangedragen. In 2020 heeft het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties met de provincies Groningen en Zuid-Holland en gemeente in deze provincies verschillende trajecten met deze platformen gedaan.³⁰ In deze periode is ook de inspiratiegids Digitale Participatie gemaakt, die nog steeds raadpleegbaar is.³¹ In 2021 zijn met het Innovatiebudget van Binnenlandse Zaken ook pilots gedaan door de gemeenten Amsterdam en Groningen met het deliberatieplatform Polis, waarmee de overlappende en onderscheidende standpunten van grote groepen mensen rond bepaalde vraagstukken inzichtelijk worden gemaakt.³² Momenteel worden op lokaal en nationaal niveau pilots voorbereid met Polis.

20 – D66

Wat zijn de ervaringen met het project #MijnStemTelt dat de betrokkenheid van jongeren op lokaal niveau probeert te stimuleren?

In 2021-2022 heeft BZK samen met de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) het project Democratie en Jongeren bij zes gemeenten ondersteund. Deze gemeenten hebben gemeentehuizen opengesteld en zijn aan de slag gegaan met verschillende vormen van jongerenparticipatie, waaronder debatwedstrijden op scholen. Ook is een rap en film gemaakt door jongeren over hun gemeente. Daarmee is geprobeerd om jongeren en bestuurders laagdrempelig in contact te brengen en te laten samenwerken. De geleerde lessen zijn op 3 maart 2022 gepresenteerd tijdens het festival #MijnStemTelt. Daar presenteerden jongeren en bestuurders samen het manifest #MijnStemTelt. Voor jongeren betekent jongereninspraak niet alleen meepraten, maar ook meewerken en meebeslissen. Het manifest stimuleert bestuurders om met jongeren te communiceren op een wijze die bij jongeren past en daarbij goed gebruik te maken van nieuwe media.

²⁷ Kamerstukken II 2021/2022, 36100, nr. 17.

²⁸ Factsheet Burgerbegroten, 2023. Online raadpleegbaar via: <https://lokale-democratie.nl/file/download/a9caf7e7-21c5-4b04-b11a-f2487fcb2492/factsheet-burgerbegroten-mei-2023.pdf>.

²⁹ Zie bijvoorbeeld: <https://oostbegroot.amsterdam.nl/>

³⁰ Zie ook: <https://lokale-democratie.nl/blog/view/f6f8ac78-84d0-4bc1-84a1-0f55830df574/terugblik-provinciedeel-digitale-democratie-groningen-apk-bij-het-participatieproces>

³¹ Inspiratiegids Digitale Participatie, 2021. Online raadpleegbaar via: <https://lokale-democratie.nl/groups/view/98d890f9-3148-428d-97ce-b33ef51fed8d/digitale-participatie/wiki/view/bb907e03-8033-4932-b396-27cd83cb7c4c/inspiratiegids-digitale-participatie>

³² Voor een evaluatie en handreiking, zie: *Polis in Nederland, 2021*. Online raadpleegbaar via: <https://netwerkdemocratie.notion.site/Polis-in-Nederland-5a457baccb3c4a169876699187ee208a>

Inmiddels hebben 66 gemeenten het manifest ondertekend. BZK en de VNG ondersteunen hen actief in het toepassen van het manifest en het uitwisselen van ervaringen. Daarnaast is er een podcastserie gemaakt over lokale jongerenparticipatie op basis van #MijnStemTelt. De kennis en ervaring uit het manifest #MijnStemTelt zijn onderdeel van dit traject. In 2024 zal opnieuw samengewerkt worden met een aantal gemeenten om hier vervolg aan te geven.

Ook zal in 2024 in samenwerking met de VNG en de Nationale Jeugdraad (NJR) een handreiking jeugdparticipatie worden ontwikkeld. Hierin zullen praktische tips staan over hoe gemeenten jeugdparticipatie op een betekenisvolle manier kunnen inrichten. Daarbij worden ook andere organisaties betrokken die zich bezighouden met jeugdparticipatie, zoals Unicef Nederland en Save the Children Nederland. Save the Children Nederland heeft een methode ontwikkeld genaamd 'Speaking Minds' om praktisch opgeleide jongeren te helpen om lokaal en regionaal beleid te beïnvloeden, die ook actief gebruikt wordt in o.a. Culemborg en Weert.

Daarnaast ondersteunt BZK Tienskip, een organisatie die zich inzet om jongeren wegwijs te maken in lokale democratie. Door middel van projectdagen heeft deze organisatie bestaande uit jongeren in Friesland bewezen het vertrouwen in democratie en bewustwording op het gebied van participatie te vergroten. Naast bewustwording zet Tienskip zich in om de opgedane output na de projectdagen direct te koppelen aan beleidsmakers. Door middel van extra subsidie vanuit BZK kan Tienskip nu uitbreiden naar de provincies Groningen en Overijssel.

21 – D66

Welke actie zou vanuit de Rijksoverheid, de gemeenten, de provincies en/of de waterschappen kunnen worden ondernomen om de deelname aan directe democratische participatie echt inclusief te maken? De fractieleden van D66 achten het van belang dat niet alleen hoogopgeleiden of mondige mensen bij deze vormen van democratie worden betrokken, maar ook andere groepen die traditioneel minder goed worden bereikt. Graag zouden deze leden een aantal voorbeelden van succesvolle initiatieven zien.

Het kabinet vindt het net als D66 van belang dat niet alleen mensen worden betrokken die hoogopgeleid of mondig zijn, maar dat iedere stem telt.³³ Zie daarvoor ook de antwoorden op de vragen 6, 8 en 20. Het organiseren van een zorgvuldig participatietraject kost tijd, geld en moeite en vraagt dat de juiste mensen betrokken worden met de vaardigheden om participatie inclusief te organiseren. Om participatie inclusief te organiseren moet aan een aantal randvoorwaarden worden voldaan. De overheid moet bij de werving en ondersteuning van mensen oog hebben voor verschil in wensen, mogelijkheden en gedrag. De vraagstukken en manier waarop mensen willen, kunnen en mogen meedoen verschilt immers. De verschillen tussen mensen vragen om aandacht voor het perspectief van mensen die niet betrokken (willen) zijn. Maar de gemeenschappelijkheid is dat mensen bij beleid en besluiten die hen raken, willen meepraten en meebeslissen. Zij willen niet dat alleen over hen gepraat en besloten wordt. Voor doorgaans ondervertegenwoordigde stemmen in participatieprocessen, zoals die van jongeren, mensen met een migratieachtergrond en praktisch opgeleiden is vaker extra inzet nodig om hen uit te nodigen om deel te nemen. Ook cruciaal is dat mensen in staat worden gesteld tijd vrij te maken (bijvoorbeeld via een vergoeding), dat voldoende ondersteuning beschikbaar is voor het uitwerken van ideeën van inwoners en dat een aanpak bestaat om te leren en evalueren. In het voorjaar van 2024 verschijnt in het kader van het ondersteunend beleid een handreiking met praktische tips en handelingsperspectieven om inclusie en representativiteit bij participatietrajecten te bevorderen.

Om de toegankelijkheid van participatietrajecten te verhogen, wordt aangeraden om een mix aan participatie-instrumenten aan te bieden. Bij de al eerder aangehaalde trajecten van Amsterdam met OpenStad worden inspraakavonden gecombineerd met digitale trajecten en is op locatie ook ondersteuning voor digitaal minder vaardige bewoners. Bij verschillende burgerfora, zoals bijvoorbeeld die van de provincie Gelderland, wordt een combinatie van een brede raadpleging gebruikt met een meerdaags burgerforum. Dit soort combinaties van participatievormen zijn het meest toegankelijk voor verschillende groepen burgers. Het is echter wel belangrijk om te onthouden dat er ook mensen zijn die liever helemaal niet mee doen aan

³³ Kamerstukken II 2022/23, 30 184, nr. 38.

participatietrajecten. Het is van groot belang dat volksvertegenwoordigers bij de uiteindelijke belangenafweging en besluitvorming voldoende oog houden voor burgers die niet vanzelfsprekend participeren, zich niet uitspreken, organiseren of melden.

22 – D66

In het wetgevingsoverleg heeft de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties gerept over de modelverordening voor gemeenten om de participatie van bewoners te bevorderen.³⁴ Wat de D66-fractieleden betreft, valt daar ook het invoeren van een lokaal bindend correctief referendum onder. Bovendien kunnen raadplegende of raadgevende referenda op lokaal of regionaal niveau van toegevoegde waarde zijn. Hoe staat de regering daartegenover? Kunnen de referenda-instrumenten ook landelijk worden uitgerold? In welke vorm zou dat het beste kunnen, als het niet in landelijke wetgeving wordt gerealiseerd?

Het is momenteel al mogelijk voor decentrale overheden om een raadplegend of raadgevend referendum te organiseren en/of een referendumverordening te hebben. Sinds de jaren 90 zijn op decentraal niveau ruim 150 referenda gehouden met een raadgevend of raadplegend karakter. Hiervoor is geen aanvullende landelijke wetgeving nodig. Een lokaal bindend correctief referendum kan onder de huidige wet- en regelgeving niet plaatsvinden. Dit wetsvoorstel wijzigt daar niks aan. Hiervoor is een wijziging van de Grondwet vereist. Een voorstel tot wijziging van de Grondwet is aanhangig gemaakt door de voormalig Tweede Kamerleden Marijnissen en Temmink. Dit wijzigingsvoorstel van de Grondwet is genaamd 'Opneming in de Grondwet van bepalingen inzake het correctief referendum' en is op 10 oktober 2023 door de Eerste Kamer in eerste lezing aanvaard.³⁵ Als gevolg van het amendement-Van der Graaf c.s. is in dit voorstel tot herziening een nieuwe bepaling opgenomen waarin ook op provinciaal en gemeentelijk niveau en op het niveau van het waterschap een bindend correctief referendum kan worden gehouden. Het is daarbij aan decentrale overheden zelf om te besluiten of zij een referendum mogelijk willen maken en zo ja, in welke variant en over welke besluiten. Voor alle specifieke overwegingen met betrekking tot deze Grondwetsherziening, verwijs ik naar de behandeling van het genoemde voorstel.

23 – D66

De leden van de D66-fractie lezen dat de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties tijdens de behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer bedenkingen heeft geopperd tegen het amendement³⁶ dat de gemeenten verplicht om het uitdaagrecht te regelen. Als argument heeft hij onder andere gebruikt dat sommige gemeenten liever een andere vorm van participatie verkiezen, bijvoorbeeld "burgerfora of andere vormen van democratische vernieuwing als die voor hen beter inpasbaar zijn binnen de eigen vormgeving van de lokale representatieve democratie."³⁷ Het regelen van het uitdaagrecht sluit toch niet het organiseren van andere participatiemogelijkheden voor burgers uit, zo vragen de D66-fractieleden. Is het niet aan de burgers om te kiezen welke van de geboden vormen het beste bij hen past en behoort het gemeentebestuur daar niet dienend aan te zijn? Kan er niet een waaier van realistische participatiemogelijkheden in de modelverordening worden opgenomen?

Het is in ons stelsel, dat is gestoeld op het principe van een vertegenwoordigende democratie, aan de decentrale volksvertegenwoordigende organen om in de participatieverordening op te nemen welke participatievormen zij passend vinden in de lokale context en om op te nemen onder welke voorwaarden gebruik gemaakt kan worden van het uitdaagrecht. De appreciatie van het amendement was ingegeven vanuit het idee dat de lokale volksvertegenwoordiging beter dan de landelijke wetgever kan beoordelen welke vormen van burgerparticipatie het beste aansluiten bij de lokale behoeften en gebruiken. Dit tegen de achtergrond van hetgeen reeds is toegelicht onder vraag 1. Daarbij klopt het dat, zoals de leden van de D66-fractie aangeven, het opnemen van een uitdaagrecht in de participatieverordening niet in de weg hoeft te staan aan de inzet van andere participatie-instrumenten. Het is daarbij overigens

³⁴ Kamerstukken II 2023/24, 36 210, nr. 11. Verslag van een wetgevingsoverleg op 23 oktober 2023, p. 14.

³⁵ Stb. 2023, nr. 360.

³⁶ Kamerstukken II 2023/24, 36 210, nr. 10.

³⁷ Kamerstukken II 2023/24, 36 210, nr. 11. Verslag van een wetgevingsoverleg op 23 oktober 2023, p. 12.

niet nodig om alle verschillende participatievormen op te nemen in de participatieverordening. De decentrale overheden die al aan de slag zijn met bijvoorbeeld het burgerforum of digitale participatie hebben dit lang niet altijd opgenomen in de participatieverordening.

24 – D66

In het voorgestelde artikel 150, derde lid, van de Gemeentewet is de term 'ingezetenen' gekozen. Betekent dit dat het uitdaagrecht alleen maar toekomt aan mensen die in het bevolkingsregister van de betreffende gemeente zijn ingeschreven? Of kunnen ook anderen die elders staan ingeschreven, maar bijvoorbeeld werkzaam zijn in de betreffende gemeente waar de taak moet worden verricht, van dit recht gebruikmaken?

Het uitdaagrecht richt zich in de eerste plaats op ingezetenen en maatschappelijke partijen vanuit het idee dat de gemeente er moet zijn voor de eigen inwoners. Daarbij is niet uitgesloten dat ook niet-ingezetenen bij een uitdaging betrokken kunnen zijn. Het uitgangspunt van dit wetsvoorstel is dat de gemeenteraad zeggenschap heeft over welke partijen taken van de gemeenten kunnen overnemen of uitvoeren. In de bekende voorbeelden gaat het om lokale verenigingen of stichtingen, buurtcomités, woongroepen, vrijwilligersorganisaties en sociale bedrijven zonder winstoogmerk. Ook kan het gaan om een georganiseerd collectief van inwoners zonder een formele rechtsvorm. De gemeenteraad kan het beste politiek wegen hoe het uitdaagrecht voor de eigen gemeente werkt. Overigens staat buiten twijfel dat iedere burger, en ook groepen burgers, het recht hebben om verzoeken te richten aan de overheid, ook verzoeken die een uitdaging inhouden. Dit petitierecht geldt ongeacht de gemeentegrenzen.

25 – D66

Het geamendeerde wetsvoorstel legt alle gemeenten op het uitdaagrecht van burgers te regelen. Hoe precies wordt aan de desbetreffende gemeenten overgelaten. De leden van de fractie van D66 zien het risico dat er gemeenten zullen zijn die weinig voelen voor dit recht en wellicht hoge drempels voor burgers opwerpen om het uitdaagrecht te kunnen benutten. Hierdoor kan een zekere rechtsongelijkheid in Nederland ontstaan. Hoe ziet de regering dat? Is het denkbaar dat na verloop van tijd, als meer ervaring in alle gemeenten is opgedaan met het uitdaagrecht, er minimumnormen landelijk worden vastgelegd? Deze fractieleden zien dat dat dan weer op gespannen voet met de lokale en provinciale autonomie en die van de waterschappen en andere openbare lichamen kan staan. Zou de regering daarop kunnen reflecteren?

De regering benadrukt hierbij in de eerste plaats dat verschillen tussen gemeenten op zichzelf geen blijk geven van rechtsongelijkheid. Slechts wanneer gelijke gevallen ongelijk behandeld worden, is hiervan sprake. Het feit dat iemand in een andere gemeente woonachtig is, maakt al dat van een gelijk geval geen sprake is, tenzij de wetgever heel nadrukkelijk bij wet aan het gemeentebestuur heeft opgedragen op een bepaalde wijze te handelen. Anders dan bij het ontvangen van een bijstandsuitkering of het verlengen van een paspoort, rust bij het inrichten van het uitdaagrecht geen verplichting op het gemeentebestuur om een bepaald wettelijk neergelegd resultaat in het leven te roepen. De hoge drempels waar de leden van D66 voor vrezen, kunnen vanuit het oogpunt van initiatiefnemers onwenselijk zijn. Vanuit het perspectief van inwoners die liever zien dat de gemeente zélf bepaalde zaken uitvoert, kan het echter volkomen legitiem zijn dat de raad dergelijke voorwaarden stelt. Dit is, zoals de leden terecht aangeven, juist een blijk van de werking van de lokale democratie, waarbij de invulling van het uitdaagrecht aan de volksvertegenwoordiging is gelaten. De regering heeft daarom geen voornemens tot het wettelijk vastleggen van minimumnormen.

26 – D66

Bestaat het risico dat er gemeenten zullen zijn die door de aanwezigheid van het uitdaagrecht zullen proberen onder de eigen verantwoordelijkheid uit te komen, door te stimuleren bepaalde taken aan ingezetenen en maatschappelijke partijen over te dragen? Hierdoor zouden zorgen kunnen ontstaan wat betreft kwaliteit en continuïteit van het uitoefenen van de betreffende taak. Kan hierop worden gelet bij de monitoring van de uitvoering van de wet?

Bij het uitdaagrecht gaat het om inwoners die een taak feitelijk uitvoeren, of anderszins feitelijk betrokken willen zijn bij de uitvoering van publieke taken. Die publieke taken zijn wettelijk of door de gemeenteraad (in autonomie) bij het gemeentebestuur gelegd. Het in juridische zin overdragen vergt een wettelijke grondslag. Het juridisch overdragen van de taak is in de praktijk ook meestal niet nodig om de uitvoering door een ander te laten verrichten. 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. Dat de taak formeel bij het gemeentebestuur blijft liggen, komt de mogelijkheid van democratische controle en aansturing ten goede. Ook kunnen inwoners met klachten over de uitvoering terecht bij de ombudsman. Overigens is het uitdaagrecht ook breder dan het overnemen van taken. Bijvoorbeeld initiatieven die bijdragen aan gemeentelijke belangen, waarvoor de initiatiefnemers een financiële bijdrage vragen of een beschikbare ruimte. Ook dan verschuiven geen taken.

4. Implementatie en flankerend beleid

27 – BBB

De BBB-fractieleden vragen hoe het Rijk overheden/initiatiefnemers de komende jaren blijft steunen met expertise/middelen. Zijn hierover afspraken gemaakt met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten? Hoe verhoudt de introductie van dit wetsvoorstel zich met de voorgenomen korting op het gemeentefonds?

BZK heeft een subsidierelatie met de VNG voor specifieke projecten. Ook het komende jaar wordt weer een subsidie verstrekt aan de VNG, met oog op de implementatie van dit wetsvoorstel. Dit wetsvoorstel leidt niet tot een taakverzwaring, dus een separate ophoging van het gemeentefonds is niet aan de orde. De financiering is geborgd doordat de begrotingsfondsen meestijgen met de rijksuitgaven in de vorm van het accres en in de toekomst door de koppeling aan het Bruto Binnenlands Product. Waterschappen financieren de implementatie en uitvoering van de voorgenomen maatregelen uit dit wetsvoorstel ingevolge de Waterschapswet vanuit hun eigen belastingopbrengsten. Het aanpassen van de verordening betreft een éénmalige inspanning die grotendeels in de reguliere processen wordt meegenomen. Het betrekken van inwoners bij beleid en uitvoering is daarnaast een autonome taak van decentrale overheden, die ook al staande praktijk is. Het is dan ook aan decentrale overheden om te bepalen hoeveel capaciteit en middelen zij daarvoor beschikbaar stellen uit de algemene middelen. De volksvertegenwoordiging kan hier op sturen omdat aan deze het budgetrecht toekomt. Het goed vormgeven van participatie vraagt wel om de nodige inspanningen. Decentrale overheden worden daarom ondersteund bij het opstellen van hun participatieverordening en het versterken van hun participatie. Er is tussen 2017 en 2021 veel geïnvesteerd via het samenwerkingsprogramma Democratie in Actie. Dat heeft veel opgeleverd, zoals handreikingen, trainingen, en hulpmiddelen die nog steeds beschikbaar zijn en gebruik van wordt gemaakt. Het is bovendien gebruikelijk (en raadzaam) dat de kosten voor afzonderlijke participatietrajecten gedekt worden uit de project- en programmagelden van het beleids- of besluitvormingstraject waarvoor de participatie wordt georganiseerd.

28 – OPNL

Met dit wetsvoorstel wordt burgers de mogelijkheid gegeven een deel van de 'gemeentelijke taken' zelf op te pakken, zo merkt het fractielid van OPNL op. Gemeenten verwachten evenwel dat ze, met name in de beginfase, extra middelen beschikbaar moeten stellen om de initiatiefnemers te ondersteunen in de uitvoering van de wet. Kan de regering in kaart brengen wat de uitvoeringskosten zijn voor gemeenten in deze beginfase?

Uit onderzoek van de Universiteit Leiden is gebleken dat de complexiteit van de wet- en regelgeving één van de voornaamste knelpunten is bij uitdaagrecht-initiatieven. Een grote succesfactor hierbij is ondersteuning vanuit de ambtelijke organisatie om binnen de wettelijke kaders vorm te geven aan hun initiatief. Dit vormt dan ook de grootste post van uitvoeringskosten. Tegelijkertijd is de mate van ondersteuning die decentrale overheden willen bieden aan de decentrale overheden zelf. Het is tegen die achtergrond niet mogelijk om op een hoger detailniveau de uitvoeringskosten in kaart brengen.

29 – OPNL

Het wetsvoorstel is niet beperkt tot het decentrale niveau in Europees Nederland. Het bepaalde geldt ook voor de eilanden in Caribisch Nederland. Het fractielid van OPNL verwelkomt de op 23 oktober 2023 gedane toezegging aan de Tweede Kamer, dat de modelverordening en de handreiking "Aan de slag met participatie" worden vertaald in het Engels en het Papiaments.³⁸ Is dit vooral gedaan omdat de overheden in Caribisch Nederland hiermee de mogelijkheid hebben om deze middelen te gebruiken in de contacten met hun inwoners? Immers, voor veel burgers op deze eilanden geldt dat het Nederlands niet de taal is waarin zij zich het beste kunnen uitdrukken. Of is dit ook gedaan, omdat deze talen in Caribisch Nederland wettelijk erkend zijn als officiële talen, naast het Nederlands?

Deze toezegging is gedaan om beide redenen. Enerzijds is het belangrijk dat overheden in Caribisch Nederland de mogelijkheden hebben deze documenten aan te bieden in de taal die voor de meeste inwoners de taal is waarin zij zich het beste kunnen uitdrukken. Zo zijn de kaders en randvoorwaarden rond participatie ook voor hen toegankelijk en begrijpelijk. Daarnaast zijn Engels en Papiaments – naast Nederlands - wettelijk erkend als officiële talen op Bonaire, Sint-Eustatius en Saba, wat heeft bijgedragen aan het besluit om deze documenten te vertalen.

30 – OPNL

Ook stelt het fractielid van OPNL de vraag of en, zo ja, in hoeverre de modelverordening en meer nog de voornoemde handreiking – ook na vertaling – voldoende aansluiten bij de specifieke situatie van deze Caribische eilanden. Die vraag is mede ingegeven door het feit dat het bestuurscollege van het openbaar lichaam Bonaire zelf al aangeeft dat burgerparticipatie op dit eiland nog in de kinderschoenen staat.³⁹ Zou bijvoorbeeld bij een handreiking gedacht kunnen worden aan maatwerk, waarbij input vanuit de BES-eilanden wordt verdisconteerd?

Het wetsvoorstel beoogt de kaderstellende rol van volksvertegenwoordigers te versterken en duidelijkheid te verschaffen over participatie bij verordening. De wet laat dus ruimte voor de Caribische eilanden om op een geheel andere wijze invulling te geven aan de verordening. In de handreiking 'Aan de slag met participatie' worden verschillende stappen doorlopen om te komen tot een participatieverordening en bijbehorend participatiebeleid. Deze stappen hebben zowel betrekking op inwoners, volksvertegenwoordigers als bestuurders. De handreiking stimuleert vooral het gesprek over de gewenste vormen van participatie en hoe dit te borgen. Geen participatiemethoden worden voorgeschreven. Met de vertaling van deze handreiking naar het Engels en Papiaments, kunnen de overheden in Caribisch Nederland het traject doorlopen om participatie vorm te geven en te verankeren op een wijze die passend is bij de lokale situatie.

31 – OPNL

Gemeenten geven aan dat het vormgeven van participatie en de verordening niet van de ene op de andere dag gerealiseerd kan worden. Voor veel gemeenten waar burgerparticipatie – en zeker het uitdaagrecht – een nieuw instrument is, gaat deze gepaard met een verandering van de participatiecultuur. Sluit de ondersteuning vanuit het Rijk aan op dit langdurige karakter en, zo ja, hoe blijft het Rijk de gemeenten en initiatiefnemers ondersteunen op de lange termijn?

Zie het antwoord op vraag 27.

32 – OPNL

Aangezien koplopergemeenten in participatiebeleid al aangeven dat het opstellen van de verordening erg ingewikkeld is, is het wat het OPNL-fractielid betreft reëel om te veronderstellen dat gemeenten die hier nog niet ervaren in zijn, hier ook moeite mee zullen hebben. Graag ontvangt voornoemd lid een uiteenzetting van hoe het flankerend beleid en andere ondersteuningsmaatregelen gemeenten in staat stellen om, naast al hun andere belangrijke taken, het wetsvoorstel tijdig en adequaat te kunnen implementeren.

De signalen vanuit koplopergemeenten zijn wisselend. Er zijn juist ook gemeenten die hebben aangegeven dat het vaststellen van de verordening geen ingewikkelde exercitie

³⁸ Kamerstukken II 2023/24, 36 210, nr. 11, p. 14.

³⁹ Kamerstukken II 2022/23, 36 210, nr. 3, bijlage Advies openbaar lichaam Bonaire, p. 1.

was en in lijn was met lokale ambities om participatie verder te brengen. Inmiddels hebben al tientallen decentrale overheden een participatieverordening vastgesteld. In de herijkte handreiking 'Aan de Slag met Participatie' wordt uitgebreid stilgestaan bij de stappen die decentrale overheden kunnen doorlopen bij het maken van hun participatieverordening. Ook de modelverordening van de VNG zal een belangrijke voorzet zijn. Bovendien is voorzien in een overgangstermijn van twee jaar. De regering heeft er alle vertrouwen in dat decentrale overheden het wetsvoorstel tijdig en adequaat kunnen implementeren.

5. Verhouding tot hoger recht en nationale regelgeving

33 – OPNL

Met dit wetsvoorstel geeft Nederland niet alleen verdere invulling aan het Europees Handvest inzake lokale autonomie van de Raad van Europa, maar ook meer specifiek aan het Aanvullend Protocol bij het Europees Handvest inzake lokale autonomie betreffende het recht op participatie in de aangelegenheden van lokale autoriteiten. Het fractielid van OPNL is benieuwd op welke wijze onze directe buurlanden opvolging geven aan dit Handvest en Aanvullend Protocol. Sluiten de ontwikkelingen in onze buurlanden aan bij de Nederlandse trend rond versterking van burgerparticipatie op lokaal niveau? Geldt dat ook voor de vormgeving van het uitdaagrecht? Of loopt Nederland op dit punt voorop in vergelijking met onze directe buurlanden?

Ook in andere landen is de versterking van burgerparticipatie belangrijk. In landen om ons heen worden ook burgerfora georganiseerd, zoals in Ierland, Frankrijk en België. Participatief begroten komt veel voor in Spanje en België. Het uitdaagrecht vindt z'n oorsprong in de *Localism Act* uit 2011 in Groot-Brittannië, waar het 'right to challenge' in was vastgelegd. In dat opzicht sluiten de ontwikkelingen in Nederland aan bij de ontwikkelingen in ons omringende landen.⁴⁰ Bij het vergelijken van (Europees) Nederland met haar burens moet de kanttekening worden geplaatst dat de staatsinrichting tussen landen behoorlijk verschilt. België en Duitsland zijn bijvoorbeeld federaties, Nederland niet. Grote verschillen bestaan in de mate van decentrale autonomie in de landen om ons heen, en zodoende ook in de mogelijkheden die lokale en decentrale autoriteiten hebben om participatiebeleid te voeren. Ook zijn de manieren waarop participatie is verankerd en geïnstitutionaliseerd verschillend. Duitsland, Ierland en Spanje hebben het Aanvullend Protocol bij het Europees Handvest inzake lokale autonomie betreffende het recht op participatie in de aangelegenheden van lokale autoriteiten bijvoorbeeld niet ondertekend. Dat maakt het lastig om te zeggen of Nederland voorop loopt in vergelijking met andere landen, of niet. Wel bestaan internationale vergelijkingsonderzoeken naar de mogelijkheden voor effectieve burgerparticipatie, waar Nederland op een relatief lage 48^e plaats staat in een lijst van 179 landen.⁴¹

6. Advies en consultatie

34 – Groenlinks-PvdA

Hoe apprecieert de regering het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State, dat stelt dat in het kader van de probleemanalyse eerder sprake lijkt van een overheid die ontoegankelijk is dan een overheid die niet betrokken is⁴², zo vragen de fractieleden van GroenLinks-PvdA. Kan de regering in haar antwoord expliciet meenemen of het wetsvoorstel hierdoor wel doet wat het beoogt in het licht van zeggenschap van bewoners over de hoofdlijnen van decentraal beleid? Deelt zij deze zorg van de Afdeling advisering van de Raad van State over de toegankelijkheid van de overheid als onderliggend probleem? Zo nee, waarom niet en wil dat ook zeggen dat zij hiervoor geen concrete maatregelen neemt of in gedachten heeft in het uitvoeringsproces met gemeenten? En, zo ja, welke concrete maatregelen heeft zij in gedachten om een betere bereikbaarheid en toegankelijkheid van de overheid te garanderen?

⁴⁰ OECD, *Innovative Citizen Participation and New Democratic Institutions: Catching the Deliberative Wave*, Paris: OECD Publishing, 2020.

⁴¹ Zie de vergelijkende jaarrapportage van het Varieties in Democracy Institute (V-Net) uit 2023. Online raadpleegbaar via: https://v-dem.net/documents/30/V-dem_democracyreport2023_highres.pdf.

⁴² Kamerstukken II 2022/23, 36 210, nr. 4, p. 18-19.

De toegankelijkheid of bereikbaarheid van de overheid is een breder vraagstuk, dat buiten het bestek van dit wetsvoorstel valt. Dit wetsvoorstel ziet op de verbreding van de inspraakverordening tot een participatieverordening en de verplichting tot het opnemen van voorwaarden voor het uitdaagrecht in de participatieverordening. De voorgestelde participatieverordening is bedoeld om de kaderstellende rol van volksvertegenwoordigers te versterken in relatie tot de al ontstane participatiepraktijk van de afgelopen decennia en duidelijkheid te geven aan inwoners over de randvoorwaarden voor participatie. Het kan wel zo zijn dat decentrale overheden in hun participatieverordening of het participatiebeleid aangeven welke mate van ondersteuning mogelijk is vanuit de overheid bij bijvoorbeeld initiatieven.

Het kabinet heeft echter wel aandacht voor het vraagstuk van de toegankelijkheid en bereikbaarheid van de overheid en onderschrijft het belang hiervan. Zo is met ingang van 1 januari 2024 een nieuw artikel 2:1, eerste lid, aan de Algemene wet bestuursrecht toegevoegd, dat luidt: "Een bestuursorgaan draagt zorg voor passende ondersteuning bij het verkeer met dat bestuursorgaan." Met deze bepaling rust op een bestuursorgaan een zorgplicht voor een adequate toegankelijkheid, afgestemd op de doelgroep, alsmede extra hulp als de gebruikelijke toegankelijkheid voor iemand niet toereikend is. Begin februari 2024 hebben de minister van BZK en de minister voor Rechtsbescherming het wetsvoorstel versterking waarborgfunctie Awb in consultatie gegeven, waarin wordt voorgesteld het dienstbaarheidsbeginsel in de Algemene wet bestuursrecht op te nemen. Dat wetsvoorstel beoogt de menselijke maat in het handelen van de overheid te vergroten en de overheid meer "responsief" te maken. Volgens de memorie van toelichting moet de overheid op deze manier 'betrouwbaar, dienstbaar en rechtvaardig' worden. Een voorbeeld hiervan is het voorgestelde art. 3:45a, waarin staat dat bestuursorganen bij de bekendmaking en mededeling van een besluit moeten vermelden hoe een belanghebbende contact kan leggen met het bestuursorgaan.

35 – Groenlinks-PvdA

Aansluitend bij een van de kritische opmerkingen van de Afdeling advisering van de Raad van State over de knelpunten rondom publiekrechtelijke waarborgen⁴³, vragen de fractieleiden van GroenLinks-PvdA op welke manier de regering ervoor zorgt dat publiekrechtelijke waarborgen die gesteld zijn aan de uitvoering van publieke taken, zoals gelijke behandeling, transparantie en publieke verantwoording, ook bij uitvoering van een publieke taak door particulieren voldoende gewaarborgd zijn. Kan zij, naast de methode, dit ook verduidelijken met voorbeelden?

Bij het uitdaagrecht gaat het om inwoners die een taak feitelijk uitvoeren, of anderszins feitelijk betrokken willen zijn bij de uitvoering van publieke taken. De taak blijft formeel bij het decentrale bestuur liggen. Dat komt de mogelijkheid van democratische controle en aansturing ten goede. Ook kunnen inwoners met klachten over de uitvoering terecht bij de ombudsman. Het laten uitvoeren van overheidstaken door derden, kan niet tot gevolg hebben dat publiekrechtelijke waarborgen wegvallen. Dit blijkt ook uit het onderzoek van de Universiteit Leiden; initiatiefnemers lopen in de praktijk vaak aan tegen de complexiteit van regels waar zij rekening mee hebben te houden. Voorbeelden die de onderzoekers in het rapport aanhalen betreffen bijvoorbeeld de exploitatie van een zwembad door initiatiefnemers, waar het aansprakelijkheidsrecht publieke waarden moet waarborgen, of een 'burgerpot', een pot met geld voor initiatieven van inwoners, waar eisen over transparantie en motivering over besluitvorming worden 'meegeleverd' voor besluitvorming aan burgers. Er zit echter wel een spanning tussen zulke 'systeemeisen' en maatschappelijk initiatief. De onderzoekers schrijven: "Deze systeemeisen werden door de stakeholders meer als een obstakel gezien. Dergelijke regels vertragen en verzwaren de taken van de initiatiefnemers al snel zo zeer dat het initiatief daardoor zou kunnen worden gesmoord zo is de gedachte. Volgens de stakeholders gaan dergelijke regels te veel uit van het risico van misbruik en te weinig van vertrouwen in de burger. Vaak gaat het ook gewoon goed, zo werd meermaals aangegeven."⁴⁴ Uit het feit dat initiatiefnemers hier tegen aan lopen, blijkt wel dat deze regels ook worden

⁴³ Kamerstukken II 2022/23, 36 210, nr. 4, p. 29-30.

⁴⁴ 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://www.kennisopenbaarbestuur.nl/binaries/kennisbankopenbaarbestuur/documenten/rapporten/2019/03/01/right-to-challenge/right-to-challenge-eindrapport-universiteit-leiden.pdf>), 26-27.

toegepast wanneer taken worden overgenomen. En deze regels dienen juist de belangen die de leden van GroenLinks-PvdA hier aan de orde stellen. Het decentrale orgaan dat de taken door inwoners laat uitvoeren, dit zal veelal het college, gedeputeerde staten, het dagelijks bestuur of het bestuurscollege zijn, heeft daarbij een verantwoordelijkheid om initiatiefnemers te ondersteunen. Dit is één van de grote succesfactoren bij het uitdaagrecht en maatschappelijke initiatieven. Bovendien kan het bestuur door ondersteuning waarborgen dat normen die op henzelf van toepassing zijn en blijven, ook in deze situatie worden nageleefd. Zowel over de correcte toepassing van wet- en regelgeving als over de daadwerkelijk gerealiseerde resultaten, zal het bestuur immers publieke verantwoording moeten kunnen afleggen. Over de toepasselijkheid van publiekrechtelijke waarborgen bij de uitoefening van het uitdaagrecht is het belangrijk om op te merken dat bij het afwegen of het uitvoeren van een taak bij een ander kan worden gelaten, het decentrale bestuur rechtstreeks gebonden is aan de beginselen van behoorlijk bestuur.

36 – Groenlinks-PvdA

De Afdeling advisering van de Raad van State merkt in haar advies op dat "het uitdaagrecht blijkens het wetsvoorstel niet gaat om het overdragen van overheidstaken aan particulieren (privatisering) maar om de uitvoering van overheidstaken door burgers."⁴⁵ De staatscommissie parlementair stelsel wees eerder in haar advies ook op de 'doe-democratie' als een vorm van privatisering.⁴⁶ Ook uit ervaringen in Engeland, waar het uitdaagrecht (het right to challenge) vandaan komt, bleek dat commerciële en semicommerciële partijen vaak een grote concurrent zijn voor bewoners.⁴⁷ Ziet de regering deze risico's ook? Deelt de regering de mening van de Afdeling advisering van de Raad van State dat het wetsvoorstel niet over het privatiseren van overheidstaken zou moeten gaan, maar de uitvoering door burgers zou moeten faciliteren? Zo nee, waarom wijkt de regering hierin af van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State en voornoemde staatscommissie? Zo ja, op welke manier wil de regering voorkomen dat het uitdaagrecht gebruikt wordt als een manier om gemeentelijke taken te privatiseren?

Het wetsvoorstel beoogt inderdaad te bewerkstelligen dat inwoners onder voorwaarden overheidstaken kunnen uitvoeren. Het is niet uitgesloten dat ook commerciële en semi-commerciële partijen daarin een rol krijgen, maar dit is geen doel op zich. Het uitgangspunt is dat de volksvertegenwoordigende organen de zeggenschap hebben over welke partijen de uitvoering van publieke taken kunnen overnemen en daarom wordt in de voorgestelde wetsbepaling een ruime formulering gebruikt. Met betrekking tot privatisering is en blijft de Mededingingswet van toepassing. Decentrale overheden kunnen, indien zij hier voor kiezen, deze doelstelling vastleggen in de voorwaarden waaronder het uitdaagrecht mogelijk wordt gemaakt.

37 – Groenlinks-PvdA

Wordt dit aspect van concurrentie tussen bewoners, commerciële en semicommerciële partijen meegenomen in de evaluatie van de onderzoeksmonitor burgerparticipatie? En, zo ja, hoe gaat de regering dit vormgeven?

Dit aspect wordt op dit moment niet meegenomen in de onderzoeksmonitor burgerparticipatie.

38 – Groenlinks-PvdA

In haar advies waarschuwt de VNG voor de uitvoeringsconsequenties van het uitbreiden van de inspraak naar de uitvoering en evaluatie van beleid, met name op het punt van kosten en capaciteit.⁴⁸ Ook de Vereniging van Griffiers uit een zorg over extra kosten.⁴⁹ Hoe heeft de regering deze signalen over kosten en capaciteit meegewogen in het wetsvoorstel?

⁴⁵ Kamerstukken II 2022/23, 36 210, nr. 4, p. 28.

⁴⁶ *Lage drempels, hoge dijken. Democratie en rechtsstaat in balans* (Eindrapport van de Staatscommissie Parlementair Stelsel), Amsterdam: Boom 2018, p. 156.

⁴⁷ 'Uitdaagrecht wettelijk verankerd', <https://www.lokaalbestuur.nl/uitdaagrecht-bredere-doelgroep>, 17 november 2023.

⁴⁸ Kamerstukken II 2022/23, 36 210, nr. 3, bijlage Advies VNG, p. 2-3.

⁴⁹ Kamerstukken II 2022/23, 36 210, nr. 3, bijlage Advies Vereniging van Griffiers, p. 2.

Zie antwoord op vraag 27 en 32.

39 – VVD

In haar advies is de Afdeling advisering van de Raad van State opvallend kritisch over het wetsvoorstel. Zij is van oordeel dat het wetsvoorstel ernstig tekortschiet en concludeert dat het in fundamentele zin moet worden heroverwogen en derhalve niet in deze vorm aan het parlement kan worden voorgelegd. De Afdeling constateert onder andere een onduidelijke probleemanalyse.⁵⁰ De leden van de VVD-fractie zijn het met de Afdeling advisering van de Raad van State eens dat wetgeving alleen zinvol is als het een effectieve en evenredige reactie vormt op een maatschappelijk probleem. Hoe en op basis waarvan verwacht de regering dat de in het wetsvoorstel opgenomen instrumenten (burgerparticipatie in de gehele beleidscyclus en het uitdaagrecht) een adequate reactie vormen op onvrede in de samenleving over de overheid, het overheidsbeleid en de door de overheid geleverde prestaties?

Met dit wetsvoorstel beoogt de regering niet het antwoord te bieden op het brede vraagstuk over het functioneren van de democratie, de overheid en maatschappelijke onvrede. Dit wetsvoorstel ziet op de verbreding van de inspraakverordening tot een participatieverordening en de verplichting tot het opnemen van voorwaarden voor het uitdaagrecht in de participatieverordening. De voorgestelde participatieverordening is bedoeld om de kaderstellende rol van volksvertegenwoordigers te versterken in relatie tot de al ontstane participatiepraktijk van de afgelopen decennia en duidelijkheid te geven aan inwoners over de randvoorwaarden voor participatie. Op die manier wordt voor zowel de inwoners als voor de decentrale overheden duidelijk binnen welke kaders inwoners in het beleidsproces participeren en op welke manier zij in welke fase van het beleidsproces betrokken kunnen zijn.

40 – VVD

De Afdeling advisering van de Raad van State acht de noodzaak van een wettelijke regeling van het uitdaagrecht niet aangetoond. Volgens hem blijft onduidelijk waarom er gekozen is voor specifiek deze vorm en niet voor regulering van een of meer andere vormen van burgerparticipatie.⁵¹ Kan de regering aangeven welke feiten of omstandigheden een wettelijke regeling in haar ogen noodzakelijk maken?

Over de wenselijkheid van een wettelijke regeling van het uitdaagrecht heeft mijn ambtsvoorganger meermaals met de Tweede Kamer gesproken. Het is de Tweede Kamer geweest die in meerdere moties en debatten heeft aangedrongen op een wettelijke regeling. In dit verband is ook de Universiteit Leiden om advies gevraagd over de wijze waarop dit het beste vorm kon krijgen. Een uitputtende regeling stuit, zoals volgt uit ingewonnen advies van de Universiteit Leiden, op juridische complicaties. De juridische knelpunten die initiatiefnemers bij de huidige toepassing van het uitdaagrecht ervaren, zijn niet te ondervangen met een algemene wettelijke regeling. Denk hierbij aan beperkingen die volgen uit het aansprakelijkheidsrecht of het aanbestedingsrecht. Daarom is gekozen voor een lichte vorm van wettelijke verankering van het uitdaagrecht, waarbij de zeggenschap over de randvoorwaarden van deze participatievorm bij de gemeenteraad blijft liggen. Dit past goed bij het autonome karakter van de decentrale bestuurlijke inrichting Nederland. Het wetsvoorstel heeft op dit punt in overwegende mate een declaratoir karakter, omdat decentrale overheden nu ook al bij verordening regels kunnen stellen over het uitdaagrecht. Bovendien heeft iedere burger, en ook groepen burgers, al het recht om verzoeken te richten aan de overheid. Ook verzoeken die een uitdaging inhouden. Dit petitierecht geldt los van deze facultatieve bepaling over verdere regelstelling en dat blijft zo. Wat nu verandert is dat decentrale besturen de kaders en voorwaarden moeten stellen. De wetswijziging geeft bovendien aan alle decentrale overheden een aanleiding om het huidige participatiebeleid te herzien. Tot slot is de wettelijke verankering voor burgers een belangrijke erkenning van het uitdaagrecht. De waardering hiervoor blijkt uit de consultatiereacties en expertsessies met overheden.

41 – OPNL

De Afdeling advisering van de Raad van State benoemt in haar advies dat burgerparticipatie kan worden gezien als “een manier om de leemte te vullen die

⁵⁰ Kamerstukken II 2022/23, 36 210, nr. 4, p. 3 en 18-19.

⁵¹ Kamerstukken II 2022/23, 36 210, nr. 4, p. 2 en 26-27.

*ontstaat door bezuinigingen en een «terugtrekkende verzorgingsstaat».⁵² Graag ontvangt het **OPNL**-fractielid een toelichting of en, zo ja, in hoeverre deze gedachte overeenkomt met het motief van het wetsvoorstel.*

Burgerparticipatie is geen middel om leemtes te vullen, maar een manier om inwoners te betrekken bij het handelen van (decentrale) overheden. Dat kan in bepaalde situaties besparingen opleveren, maar dat is uitdrukkelijk geen doel op zich. Om inwoners echt in staat te stellen mee te denken of om belemmeringen weg te nemen voor het uitdaagrecht, wordt van decentrale overheden gevraagd een zorgvuldige afweging te maken over de vraagstukken waarbij zij inwoners betrekken – en wanneer niet – en de wijze en momenten waarop gebeurt. In de gevallen waarin het overnemen van overheidstaken mogelijk wordt gemaakt, kan juist van decentrale overheden gevraagd worden extra ondersteuning te bieden. Voor de motieven van het wetsvoorstel, zie ook het antwoord op vraag 1.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

Hugo de Jonge

⁵² *Kamerstukken II 2022/23, 36 210, nr. 4, p. 9.*