



## Advies Raad van State inzake 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)

### Nader Rapport

19 september 2022

2022-0000499419

Directie Constitutionele Zaken en Wetgeving

Aan de Koning

### 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)

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 17 juni 2020, nr. 2020001226, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 1 oktober 2020, nr. W04.20.0175/l, bied ik U hierbij aan.

De tekst van het advies treft u hieronder aan, voorzien van mijn reactie.

*Bij Kabinetsmissive van 17 juni 2020, no. 2020001226, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, mede namens de Minister van Infrastructuur en Waterstaat, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet 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), met memorie van toelichting.*

*Het voorstel voorziet in een wijziging van de Gemeentewet, de Provinciewet, de Waterschapswet en de Wet openbare lichamen Bonaire, Saba en Sint Eustatius (hierna: WolBES). Deze wijziging schrijft voor dat de vertegenwoordigende organen van de verschillende decentrale overheden de reikwijdte van de zogenaamde inspraakverordening moeten uitbreiden. Hierdoor zouden ingezetenen ook betrokken moeten worden bij de uitvoering en evaluatie van beleid en niet enkel bij de voorbereiding. Daarnaast expliciteert het wetsvoorstel de mogelijkheid die vertegenwoordigende organen hebben om een verordening vast te stellen waarin het uitdaagrecht is vastgesteld.*

*Volgens de toelichting is een belangrijk motief voor de versterking van burgerparticipatie dat op dit moment inwoners 'die het gevoel hebben dat de overheid er niet voor of namens hen is, teleurgesteld raken en afhaken'. In dat verband wil de regering de verbondenheid van inwoners versterken 'zodat inwoners meer het gevoel krijgen dat de overheid er voor hen is en rekening met hen houdt'.<sup>1</sup> Voor inwoners is verder niet altijd duidelijk, aldus de regering, 'waar ze terecht kunnen met vragen of zorgen over het handelen van de overheid'.<sup>2</sup>*

### Samenvatting

*De Afdeling advisering van de Raad van State erkent dat er bij bepaalde groepen burgers onvrede bestaat over de overheid, het overheidsbeleid en de door de overheid geleverde prestaties en dat in de samenleving recht dient te worden gedaan aan de noodzakelijke ruimte voor particulier initiatief. In die zin begrijpt zij en erkent zij het belang van de dieperliggende achtergrond van het wetsvoorstel. Mensen verwachten een overheid die presteert, bereikbaar is, beloftes nakomt en in verbinding staat*

<sup>1</sup> Memorie van toelichting, paragraaf 2.1.

<sup>2</sup> Memorie van toelichting, paragraaf 2.1.



met de inwoners. Op de overheid bestaat vanuit dat perspectief de nodige kritiek. Politici, bestuurders en ambtenaren zullen zich serieus moeten afvragen of deze kritiek ook op hen of hun organisatie van toepassing is en hoe zij hun prestaties met het oog daarop kunnen verbeteren. Dat betreft ook de betrokkenheid van burgers. 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 op de voorgrond treden.

De Afdeling heeft echter grote aarzeling of het wetsvoorstel aan bovengenoemde doelstelling een positieve bijdrage gaat leveren. Zij signaleert dat een adequate motivering van de noodzaak en toegevoegde waarde ervan ontbreekt. In de toelichting wordt gesuggereerd dat de representatieve democratie dient te worden aangevuld, zodat beter dan nu kan worden voorkomen dat kiezers teleurgesteld afhaken. Een gedegen analyse van het geformuleerde probleem ontbreekt echter als ook een dragende motivering van de noodzaak en effectiviteit om met het oog daarop de democratie te vernieuwen. Ook wordt uit de toelichting niet duidelijk hoe de in het wetsvoorstel voorgestelde instrumenten (burgerparticipatie in de gehele beleidscyclus en het uitdaagrecht) daarop een adequate reactie zouden vormen. Ten slotte wordt in de toelichting nauwelijks ingegaan op de betekenis van het wetsvoorstel voor het functioneren van de representatieve democratie.

Tegen deze achtergrond en in samenhang met het voorgaande zet de Afdeling vraagtekens bij de afzonderlijke onderdelen van het wetsvoorstel. De voorgestelde uitbreiding van de inspraakverordening acht zij onvoldoende gemotiveerd en op haar mogelijke consequenties doordacht. Voorts acht zij de noodzaak van een wettelijke regeling van het uitdaagrecht niet aangetoond. Deze bepaling roept daarnaast een aantal vragen op die de regering in de toelichting onbeantwoord laat. Dit betreft onder meer de publiekrechtelijke waarborgen die bij het uitdaagrecht in acht moeten worden genomen.

Alles overwegend heeft de Afdeling er begrip voor dat nader wordt gezien of binnen de grondwettelijke grenzen van ons representatief stelsel de betrokkenheid van burgers bij het overheidsbeleid kan worden verbeterd en zo ja, in hoeverre daarvoor aanvullende regels nodig en wenselijk zijn. De Afdeling is echter op grond van de in dit advies gegeven overwegingen van oordeel dat het wetsvoorstel en de daarop gegeven toelichting ernstig tekortschieten. Zij concludeert dat het wetsvoorstel in fundamentele zin moet worden heroverwogen en derhalve niet in deze vorm bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal kan worden ingediend.

## Leeswijzer

Het advies bestaat uit drie delen. In deel A wordt ingegaan op de inhoud en achtergrond van het wetsvoorstel. Hierbij wordt eveneens ingegaan op de toelichting van de regering op dit wetsvoorstel. In onderdeel B wordt een analyse gegeven van de plaats van burgerparticipatie in het democratische bestel. De Afdeling komt hiertoe omdat een dergelijke analyse in de memorie van toelichting ontbreekt. Dat terwijl het wetsvoorstel en de nieuwe vormen van democratie die de regering blijkens de toelichting door middel van het wetsvoorstel beoogt te stimuleren, de kern van het democratisch bestel op decentraal niveau raken. Een analyse hiervan acht de Afdeling daarom onontbeerlijk voor een adequate beoordeling van het wetsvoorstel. In onderdeel C volgt tot slot een beoordeling van het wetsvoorstel.

De regering is de Afdeling adviserend erkentelijk voor het uitgebrachte advies dat ingaat op enkele fundamentele aspecten van burgerparticipatie op decentraal niveau. Het advies heeft de regering aanleiding gegeven het wetsvoorstel fundamenteel te doordenken. Het heeft de regering vergenoegd dat de Afdeling uitspreekend begrip te hebben voor de doelstelling van het wetsvoorstel en het streven om de betrokkenheid van burgers bij het overheidsbeleid te verbeteren. De Afdeling signaleert dat de ontwikkeling van burgerparticipatie evenwel een reactie is op de discussie over het democratisch gehalte van het huidige politiek bestel die vanuit een bestuurlijk, maatschappelijk en politiek perspectief wordt gevoerd. Tegen deze achtergrond brengt de Afdeling bezwaren naar voren met betrekking tot het nut en de noodzaak van het wetsvoorstel. Dankzij deze opmerkingen van de Afdeling heeft de regering de doelstelling van het wetsvoorstel in de memorie van toelichting verduidelijkt en scherper geformuleerd. Het motief van de voorgestelde wijziging is om binnen de kaders van de representatieve democratie de invloed en zeggenschap van inwoners bij onderwerpen die in hun directe omgeving spelen een plaats te geven in de organieke wetgeving en vast te leggen dat op decentraal niveau ruimte gegeven kan worden aan initiatieven van inwoners en maatschappelijke partijen. Hiermee wordt beoogd dat in elke gemeente heldere kaders voor participatie worden opgesteld die passen bij de lokale omstandigheden. Met dit wetsvoorstel wordt in feite de organieke wetgeving gemoderniseerd en aangepast naar de bestaande praktijk, met inachtneming van de positie van de decentrale besturen. Het brede vraagstuk dat de Afdeling aansnijdt met betrekking tot het democratische gehalte van het huidige bestel is omvangrijk en de regering beoogt met de voorgestelde bescheiden wetswijziging ook niet het antwoord te bieden op de gesignaleerde vraagstukken. Die brede thematiek gaat het bestek van dit wetsvoorstel te buiten en wordt in het kader van de opvolging



van de Staatscommissie Parlementair Stelsel bezien.<sup>3</sup>

De regering is niettemin van mening dat dit wetsvoorstel een bijdrage levert aan de bevordering van een zorgvuldige inrichting van participatie van inwoners en maatschappelijke partijen, op een wijze die past in het decentrale bestel. De regering heeft goede nota genomen van de opmerkingen die de Afdeling naar voren brengt over de verhouding van burgerparticipatie tot het representatieve stelsel en de nodige publiekrechtelijke waarborgen bij het wettelijk verankeren van uitdaagrecht op decentraal niveau. Naar aanleiding van de opmerkingen van de Afdeling is de memorie van toelichting in belangrijke opzichten verbeterd. In reactie op de inleidende opmerkingen van de Afdeling wenst de regering met nadruk op te merken dat het onderhavige wetsvoorstel bevestigt dat de zeggenschap over de kaders van burgerparticipatie, waaronder ook het uitdaagrecht, bij de vertegenwoordigende organen belegd is. Naar het oordeel van de regering past het bij uitstek bij de kaderstellende rol van de gemeenteraad, provinciale staten, het algemeen bestuur van een waterschap en de eilandsraad dat zij de voorwaarden stellen voor de wijze waarop inwoners en maatschappelijke partijen betrokken worden bij de voorbereiding, uitvoering en evaluatie van het decentrale beleid. Deze organen vertegenwoordigen immers de hele gemeenschap en maken afwegingen in het algemeen belang van die gemeenschap. De belangen die inwoners en maatschappelijke partijen inbrengen en die zij met hun initiatieven willen dienen, zullen steeds moeten worden gewogen in het algemeen belang waarvoor de raad en de andere vertegenwoordigende organen als geheel verantwoordelijk zijn. Dat betekent dat deze bijzondere belangen moeten worden afgewogen tegen de belangen van andere inwoners en belanghebbenden. Ook is het aan de raad om te verhelderen binnen welke financiële kaders er moet worden gehandeld, hoe daarover verantwoording wordt afgelegd, en hoe kan worden beoordeeld of sprake is van doelmatige en doeltreffende uitvoering van beleid. Heldere kaderstelling in een participatieverordening biedt duidelijkheid en draagt bij aan het verwachtingsmanagement hoe inwoners invloed en zeggenschap kunnen uitoefenen in de verschillende beleidsfasen. Deze elementen maken onlosmakelijk onderdeel uit van goed bestuur op decentraal niveau. Hierna wordt in reactie op de verschillende onderdelen van het advies uiteengezet hoe de regering de gemaakte adviesopmerkingen concreet heeft verwerkt.

In dit nader rapport wordt in navolging van het advies van de Afdeling korthedshalve veelal uitsluitend gesproken over gemeenten. De reactie op de onderdelen van het advies betreffen eveneens de provincies, waterschappen en openbare lichamen in Caribisch Nederland, waarvoor de betreffende organieke wetgeving vrijwel op gelijke wijze wordt gewijzigd.

## A. INHOUD EN ACHTERGROND WETSVOORSTEL

### 1. Inhoud van het wetsvoorstel

*Het wetsvoorstel voorziet in een wijziging van artikel 150 en 170 Gemeentewet en de 'corresponderende' artikelen 145 en 147 Provinciewet, artikel 79 Waterschapswet en artikel 154 en 172 WolBES. In dit advies wordt korthedshalve uitsluitend verwezen naar de Gemeentewet en gemeentelijke organen. De analyse en beoordeling in de onderdelen B en C is echter eveneens van toepassing op de andere decentrale overheden die door het wetsvoorstel worden bestreken.<sup>4</sup>*

*Op dit moment regelt artikel 150 Gemeentewet twee zaken. Ten eerste verplicht het de gemeenteraad een verordening vast te stellen waarin regels worden gesteld met betrekking tot de wijze waarop ingezetenen en belanghebbenden bij de voorbereiding van gemeentelijk beleid worden betrokken ('inspraakverordening'). Ten tweede schrijft artikel 150 voor dat de uniforme openbare voorbereidingsprocedure (afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb)) op de inspraakprocedure van toepassing is, tenzij de inspraakverordening zelf anders bepaalt. Het wetsvoorstel breidt artikel 150 Gemeentewet in twee opzichten uit:*

#### *i. Van inspraakverordening naar participatieverordening*

*Ten eerste moet de gemeenteraad de reikwijdte van de bovengenoemde inspraakverordening uitbreiden: niet alleen moeten regels worden gesteld betreffende het betrekken van de burger bij de voorbereiding van gemeentelijk beleid, maar ook bij de uitvoering en evaluatie van beleid, aldus het eerste lid. Hierdoor wordt de 'inspraakverordening' meer een 'participatieverordening', aldus de toelichting.<sup>5</sup> Voor de uitvoering van beleid denkt de regering aan 'buurtprojecten en feitelijke*

<sup>3</sup> Zie bijvoorbeeld Kamerstukken II 2018/19, 34 430, nr. 10; Kamerstukken II 2019/20, 34 430, nr. 16; Kamerstukken I 2020/21, 34 430, U; Kamerstukken II 2020/21, 35 570 VII, nr. 95.

<sup>4</sup> Met dien verstande dat afdeling 3.4 Awb niet van toepassing is in Caribisch Nederland en artikel 170 Gemeentewet geen corresponderend artikel heeft in de Waterschapswet.

<sup>5</sup> Memorie van toelichting, paragraaf 1.



werkzaamheden die zorgen voor de verbetering van de sociale en fysieke omgeving en de voorzieningen in de buurt'.<sup>6</sup>

In het voorgestelde tweede lid wordt bepaald dat indien de betrokkenheid wordt geregeld in de vorm van inspraak, afdeling 3.4 Awb van toepassing blijft, tenzij de verordening anders bepaalt. Inzake het vormgeven van inspraak op decentraal niveau blijft de situatie dus hetzelfde. Het 'betrekken' van ingezetenen kan op basis van de huidige wettekst echter ook op tal van andere manieren dan via inspraak plaatsvinden, zo stelt de toelichting. Deze noemt in dat verband internetconsultatie, G1000-bijeenkomsten, raadspanels, ontwerpateliers, stadsgesprekken, discussiefora en enquêtes.<sup>7</sup> Ook refereert de toelichting aan burgerfora, (gelote) burgerpanels, het meedenken bij projecten, digitale peilingen, online burgerbegrotingen, het ter beschikking stellen van wijkbudgetten en gebruikersgroepen. Met andere woorden: ook in de huidige situatie vindt burgerparticipatie reeds op zeer verschillende manieren en in uiteenlopende vormen plaats.

## ii. Uitdaagrecht

Ten tweede wordt in het derde lid het uitdaagrecht in de Gemeentewet geëxpliciteerd. Zij wordt gezien als een uitvloeisel van het petitierecht van artikel 5 Grondwet.<sup>8</sup> Volgens de voorgestelde bepaling kunnen in de participatieverordening voorwaarden worden gesteld waaronder ingezetenen en maatschappelijke partijen taken van gemeenten kunnen uitvoeren. Het gaat hierbij om zowel taken die in autonomie als medebewind worden uitgevoerd. In geval van medebewind is het laten uitvoeren door anderen niet mogelijk voor zover dat in strijd is met het bij of krachtens de wet bepaalde.

Naast artikel 150 wijzigt het wetsvoorstel artikel 170 Gemeentewet. Hierin is nu nog bepaald dat de burgemeester toeziet op onder andere voorbereiding, vaststelling en uitvoering van gemeentelijk beleid en besluiten. Hieraan wordt 'evaluatie' toegevoegd, in lijn met de voorgestelde wijziging in artikel 150, eerste lid.

## 2. Aanleiding van het wetsvoorstel

Het wetsvoorstel vloeit voort uit afspraken in het regeerakkoord van het kabinet Rutte III. Daarin staat dat het kabinet 'via een Right to challenge-regeling burgers en lokale verenigingen de mogelijkheid wil geven om een alternatief voorstel in te dienen voor de uitvoering van collectieve voorzieningen in hun directe omgeving'.<sup>9</sup> Het gesprek tussen regering en parlement over de verhouding tussen overheid en burger en over de betrokkenheid van burgers bij het lokale bestuur en het formaliseren van deze betrokkenheid is al langer gaande.<sup>10</sup> Zo werd in 2013 in de Kabinetsnota over de 'Doe-democratie' aangegeven dat burgerbetrokkenheid moest worden ondersteund door het enerzijds 'in positie brengen' van burgers en anderzijds het vergroten van het aansluitingsvermogen van de overheid.<sup>11</sup> Dit wetsvoorstel kan in deze context worden gezien.

De bovengenoemde kabinetsnota ontstond niet in een vacuüm maar was een reactie op rapporten van diverse adviesorganen. Diverse instanties kwamen in die tijd met rapporten waarin aandacht werd gevraagd voor verschillende vormen van burgerbetrokkenheid bij bestuur en bij initiatieven in het publieke domein.<sup>12</sup> Dit paste ook in de tijdgeest: de bovengenoemde nota ondersteunde ook de tendens waarbij de overheid 'zich terugtrekt' en ruimte laat aan burgerinitiatieven. Er wordt in dat kader meer en vaker een beroep gedaan op 'de burger' in 'de participatiesamenleving'. Dit laatste concept werd met de troonrede van 2013 bekend bij het grote publiek:

'Het is onmiskenbaar dat mensen in onze huidige netwerk- en informatiesamenleving mondiger en zelfstandiger zijn dan vroeger. Gecombineerd met de noodzaak om het tekort van de overheid terug te dringen, leidt dit ertoe dat de klassieke verzorgingsstaat langzaam maar zeker verandert in een

<sup>6</sup> Memorie van toelichting, paragraaf 2.1. De regering definieert burgerparticipatie daar als 'een manier van beleidsvoering waarbij burgers, individueel of georganiseerd, direct of indirect, de kans krijgen om invloed uit te oefenen op de voorbereiding, uitvoering of evaluatie van beleid'.

<sup>7</sup> Memorie van toelichting, paragraaf 3.2.

<sup>8</sup> Memorie van toelichting, in het bijzonder paragraaf 3.1.

<sup>9</sup> Regeerakkoord 'Vertrouwen in de toekomst', oktober 2017, p. 7.

<sup>10</sup> Zie bijvoorbeeld Kamerstukken II 2004/05, 29 362, nr. 31.

<sup>11</sup> Ministerie van BZK, *De Doe-democratie. Kabinetsnota ter stimulering van een vitale samenleving* (bijlage bij Kamerstukken II 2012/13, 33 400-VII nr. 79), p. 3–4. Kritisch hierover A. Kok, 'Herinnering aan de rechtsstaat. Pleidooi voor serieus openbaar bestuur', *Stadsessays Trancity Valiz*, 2018, p. 31 e.v.

<sup>12</sup> Wetenschappelijke raad voor het regeringsbeleid, *Vertrouwen in burgers*, Amsterdam: Amsterdam University Press 2012. Raad voor het Openbaar Bestuur, *Loslaten in vertrouwen: naar een nieuwe verhouding tussen overheid, markt én samenleving*, december 2012. Sociaal en Cultureel Planbureau, *Burgermacht op eigen kracht? Een brede verkenning van ontwikkelingen in burgerparticipatie*, maart 2014.



*participatiesamenleving. Van iedereen die dat kan, wordt gevraagd verantwoordelijkheid te nemen voor zijn of haar eigen leven en omgeving.*<sup>13</sup>

*In die periode heeft het concept vooral zijn uitwerking gekregen in het kader van de decentralisaties in het sociale domein.<sup>14</sup> Voorts kan gewezen worden op de op de Omgevingswet gebaseerde Omgevingsregeling.<sup>15</sup> In bredere zin echter wordt met de participatiesamenleving bedoeld op een democratisch bestel waarin meer ruimte wordt gecreëerd voor diverse vormen van burgerparticipatie.*

### **Reactie onderdeel A**

De Afdeling constateert terecht dat de ontwikkeling van burgerparticipatie een lange voorgeschiedenis kent. Naar aanleiding van deze constatering is § 2 van de memorie van toelichting aangevuld met verwijzingen naar de door de Afdeling aangehaalde Kabinetsnota over de 'Doe-democratie' en de rapporten van de verschillende adviesorganen. Dit wetsvoorstel is voorbereid tegen de achtergrond van de ontwikkelingen die hierin zijn geschetst. Zoals in de inleidende reactie op het advies van de Afdeling reeds is opgemerkt, spitst het wetsvoorstel zich evenwel toe op één aspect, namelijk de verankering van de betrokkenheid en initiatieven van inwoners en maatschappelijke partijen bij onderwerpen die in hun directe omgeving spelen in de organieke wetgeving, met inachtneming van de positie van de decentrale besturen. In feite wordt met dit wetsvoorstel de organieke wetgeving gemoderniseerd en aangepast naar de praktijk zoals die zich in de afgelopen decennia heeft ontwikkeld.

## **B. BURGERPARTICIPATIE EN DEMOCRATIE: ANALYSE**

### **3. Burgerparticipatie**

#### **a. Inleiding**

*Sinds de jaren zestig van de vorige eeuw heeft zich een geleidelijke democratisering van de samenleving voltrokken. Werknemers kregen medezeggenschap in de bedrijven en instellingen waar ze werken. Ook huurders bij woningcorporaties, studenten in het onderwijs en patiënten in de gezondheidszorg kregen meer zeggenschap. Deze democratisering houdt verband met andere maatschappelijke ontwikkelingen, zoals de emancipatie van burgers, ontzuiling, individualisering, steeds hogere opleidingsniveaus en welvaarts-groei. Bovendien zijn burgers de laatste jaren door technologische innovaties steeds beter in staat om zichzelf te organiseren en van zich te laten horen.*<sup>16</sup>

*Onder invloed van deze maatschappelijke democratisering, heeft burgerparticipatie zich in de loop van de tijd verder binnen het politieke bestel ontwikkeld. Zo zijn er in de loop van de tijd drie vormen ('generaties') van participatie ontstaan die nu naast elkaar bestaan.*<sup>17</sup>

- *De eerste vorm is inspraak: overheden stellen voor zij een beslissing nemen relevante partijen, vaak aangeduid als 'stakeholders': omwonenden, ondernemers en belangengroepen, hun opvatting daarover te geven.*
- *De tweede vorm is deliberatie: overheden nodigen burgers uit voor uitvoerig overleg en discussie over voorliggende politieke keuzes.*
- *De derde vorm betreft burgerinitiatieven, ook wel 'doe-democratie' genoemd. Burgers – vaak samen met of gesteund door overheden en bedrijven – nemen daarbij zelf initiatieven om hun straat of wijk te beheren of bijvoorbeeld hun zorg te regelen.*

*De discussie over burgerparticipatie wordt in de huidige tijd verder gevoerd. Daarbij zijn verschillende perspectieven aan de orde.*

#### **b. Burgerparticipatie: drie kritieken op de bestaande situatie**

*De roep om (meer) burgerparticipatie komt voort uit kritiek op het huidige stelsel. Als we het actuele debat overzien, dan zijn er grosso modo drie invalshoeken – maatschappelijk, politiek en bestuurlijk – van waaruit het democratische gehalte van het politieke bestel kritisch wordt gezien.*

<sup>13</sup> Troonrede 2013 (<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/toespraken/2013/09/17/troonrede-2013>).

<sup>14</sup> Zie ook artikel 2.6.7 van de Wet maatschappelijke ondersteuning.

<sup>15</sup> Stcrt. 2019, 56288, artikel 7.4. Zie verder artikel 5.47, 5.48, 5.51 en 16.55 Omgevingswet en artikel 5.3, 5.5, 10.2, eerste en tweede lid, 10.7 en 10.8 Omgevingsbesluit. Hierover M. Hurenkamp en E. Tonkens, Ontwerpprincipes voor betere burgerparticipatie, *Bestuurskunde* 29 (1) 2020, p. 54–63.

<sup>16</sup> Zie onder andere WRR 2012 (noot 11), p. 146.

<sup>17</sup> T. van de Wijdeven, L. de Graaf en F. Hendriks, *Actief burgerschap, Lijnen in de literatuur*, Tilburg/Den Haag: TSPB/BZK 2013, p. 9–10.



## **i. Samenleving: te weinig vrijheid**

*Vanuit dit perspectief wordt de kracht benadrukt van de vitale samenleving vol kennis en goede ideeën, waarvan de overheid zou kunnen profiteren. De gedachte is dat geëmancipeerde burgers meer ruimte en vrijheid claimen om zelf te bepalen hoe zij zaken regelen in het private maar ook het publieke domein.*

*Vanuit dit perspectief wordt gepleit voor het uitbesteden van overheidstaken aan burgers op grond van daartoe door burgers genomen initiatieven. Burgers zouden vanuit deze invalshoek geredeneerd echter te veel beperkingen ervaren doordat regels hen in de weg zitten, overheden hen niet faciliteren of doordat zij überhaupt geen contact krijgen met de overheid. Initiatieven komen daardoor niet of slechts moeizaam van de grond.<sup>18</sup>*

## **ii. Politiek: niet representatief**

*De kritiek vanuit deze invalshoek houdt in dat de representatieve democratie onvoldoende representatief is. Mensen zouden zich niet meer herkennen in 'de politiek'. Deze kritiek valt in twee delen uiteen. Onderscheid kan daarbij worden gemaakt tussen a. een gebrekkige afspiegeling en b. onvoldoende inhoudelijke representatie.*

*Ten eerste zijn veel volksvertegenwoordigingen geen goede afspiegeling van de bevolking in termen van gender, opleidingsniveau, culturele achtergrond en sociaal-economische status, zo is de kritiek. Bovendien kampen de traditionele politieke partijen in Nederland al jaren met ledenverlies.<sup>19</sup> Dit zet ook hun representativiteit onder druk, terwijl zij een centrale rol spelen bij de selectie en vorming van toekomstige politici.*

*Ten tweede wordt gesteld dat de politieke agenda te weinig gaat over waar mensen zich zorgen om maken. De ROB spreekt zelfs over een 'legitimiteitscrisis' waarbij 'de mensen die namens ons de besluiten nemen, slechts kunnen rekenen op een beperkt draagvlak onder de mensen die zij representeren'.<sup>20</sup> Meer recent heeft ook de Staatscommissie parlementair stelsel vanuit dit perspectief gesteld dat de inhoudelijke representatie tekortschiet:*

*'De maatschappelijke realiteit laat zien dat de parlementaire democratie op dit moment niet werkt voor iedereen en dat burgers voor wie de democratie minder goed werkt, dreigen af te haken van de politiek of al afgehaakt zijn.'<sup>21</sup>*

*Vanuit dit type kritiek wordt onder meer gepleit voor referenda, G1000's en burgerpanels en -fora.*

## **iii. Bestuur: te weinig prestaties**

*Een derde perspectief heeft betrekking op de wijze waarop de overheid zijn taken uitvoert. Er zou op veel terreinen sprake zijn van 'falende' uitvoeringsinstanties. Daaraan draagt bij dat er vaak meer (politieke) aandacht is voor nieuwe beleidsvorming dan voor de vraag – vooraf noch achteraf – of beleid ook echt werkt.<sup>22</sup>*

*Vanuit deze kritiek komt het idee dat de overheid het niet alleen kan en dat deze daarom beter de kennis en ervaring bij burgers moet benutten. Door burgers directer te betrekken, komt er kwalitatief beter beleid tot stand dat beter aansluit bij de behoeften in de samenleving. Vanuit dit perspectief wordt wel aangedrongen op meer en kwalitatief betere inspraak en advies vanuit de samenleving. Soms wordt nog een stap verder gegaan en gepleit voor het geheel overlaten van taken aan burgers: zij zouden het beter kunnen dan de overheid. Burgerparticipatie wordt in dat geval soms ook gezien als een manier om de leemte te vullen die ontstaat door bezuinigingen en een 'terugtrekkende verzorgingsstaat'.<sup>23</sup>*

<sup>18</sup> W. den Ouden, G. Boogaard, E.M.M.A. Driessen, *Right to Challenge, Een studie naar de mogelijkheden voor een algemene regeling voor het 'Right to Challenge' en andere burgerinitiatieven in Nederland (eindrapport)*, Universiteit Leiden, 2019, p. 36.

<sup>19</sup> Dit past in een bredere tendens van tal van vertegenwoordigende organen die hun ledenbestand zien afkalven. Te denken valt aan vakbonden en sectororganisaties.

<sup>20</sup> Raad voor het openbaar bestuur, *Vertrouwen op democratie*, februari 2010, p. 16.

<sup>21</sup> Staatscommissie parlementair stelsel, *Lage drempels, hoge dijken: Democratie en rechtsstaat in balans (eindrapport)*, Amsterdam: Boom 2018, p. 100.

<sup>22</sup> Zie recent: ABDTOPconsult, *Werk aan Uitvoering. Fase 1: Probleemanalyse*, 2020, p. 33 e.v. en eerder: Algemene Rekenkamer, *Tussen beleid en uitvoering*, 2004, p. 11.

<sup>23</sup> Ministerie van BZK 2013 (noot 10), p. 14 en 19: Het eerlijke verhaal gebiedt te erkennen dat geldtekort voor de overheid een belangrijke aanleiding is om activiteiten los te laten en ruimte te scheppen voor maatschappelijk initiatief'. Zie ook de hiervoor geciteerde passage uit de troonrede 2013.



*In het politieke en maatschappelijke debat over burgerparticipatie en de sterk uiteenlopende vormen daarvan, lopen deze perspectieven en kritieken vaak door elkaar heen. Deze sporen lopen echter niet noodzakelijkerwijs parallel en leiden ook niet steeds tot dezelfde conclusies en uitkomsten. Diverse auteurs wijzen er op dat doelen van participatie zelfs op gespannen voet met elkaar kunnen staan en dat zowel vooraf als op moment van evaluatie duidelijk moet zijn welk doel in een bepaald geval precies beoogd is.<sup>24</sup>*

*Voorts is de vraag of, als het doel al vaststaat, het beoogde doel – meer vrijheid voor burgers, betere besluitvorming, meer draagvlak voor beleid en/of grotere democratische legitimatie – met de gekozen vorm van burgerparticipatie in de praktijk ook echt bereikt wordt. Beantwoording van die vraag is voor het gezag van de overheid van cruciaal belang. De verwachtingen van burgerparticipatie zouden realistisch moeten zijn. Met het oog daarop zouden in de voorafgaande afweging alle kanten zorgvuldig moeten worden belicht: de kansen én de risico's. Gebeurt dat niet, dan bestaat het gevaar dat de doelen niet worden bereikt en de maatschappelijke onvrede bij bepaalde groepen burgers niet afneemt maar juist toeneemt. Burgers krijgen dan minder vertrouwen in de overheid en zijn daardoor juist minder geneigd te participeren, in welke vorm dan ook.<sup>25</sup>*

*Een cruciaal element in die afweging is de verhouding tussen de verschillende vormen van burgerparticipatie en de representatieve democratie. Vaak wordt gezegd dat burgerparticipatie alleen een 'aanvulling' is op de representatieve democratie maar wat betekent dat concreet? Zijn eventuele spanningen tussen deze vormen van democratie oplosbaar? En wat betekent burgerparticipatie precies voor de rol van de overheid? Grondige doordenking van deze vragen is nodig om een afgewogen oordeel te kunnen geven. Ook omdat achter deze vragen verschillende opvattingen over 'representatie' schuilgaan en de toelichting ervan uit lijkt te gaan dat de representatieve democratie op dit moment tekort schiet<sup>26</sup> wordt op de verhouding tot de representatieve democratie hieronder afzonderlijk ingegaan.*

#### **4. Verhouding tot het representatieve stelsel**

##### **a. Inleiding**

*De toelichting lijkt, voor wat betreft de opvatting over representatie, aan te sluiten bij het rapport van de Staatscommissie parlementair stelsel (hierna: de Staatscommissie) van 2018.<sup>27</sup> Hoewel het rapport in de toelichting niet wordt genoemd, geldt het hier daarom toch als vertrekpunt.*

*De Staatscommissie onderscheidt drie vormen van representatie:*

- afspiegeling (naar factoren zoals leeftijd, geslacht en opleidingsniveau),*
- inhoudelijke representatie (naar overtuiging en standpunt) en*
- symbolische representatie.<sup>28</sup>*

*Een van de belangrijkste stellingen van de Staatscommissie is dat met name de inhoudelijke representatie tekortschiet en dat dit leidt tot (maatschappelijke) onvrede:*

*'De inhoudelijke representatie schiet te kort. De maatschappelijke realiteit laat zien dat de parlementaire democratie op dit moment niet voor iedereen even goed werkt en dat burgers voor wie de democratie minder goed werkt, dreigen af te haken op de politiek of al afgehaakt zijn.'<sup>29</sup>*

*Het wetsvoorstel lijkt van dezelfde opvatting uit te gaan. In vrijwel gelijklopende bewoordingen spreken de toelichting en de Staatscommissie over het risico dat burgers 'teleurgesteld raken' en 'afhaken'.<sup>30</sup>*

*De door de regering in de toelichting geformuleerde vormen van burgerparticipatie zouden bijdragen aan de oplossing van dit 'representatie-probleem'. Daarbij benadrukt de regering in de toelichting dat 'de representatieve democratie het uitgangspunt vormt en dat de participatieve democratie slechts een aanvulling hierop is'.<sup>31</sup> In dit verband verwijst de regering naar het Jaarverslag 2016 van de Raad van State, waarin gewaarschuwd werd voor ondoordachte vermenging van beide vormen van*

<sup>24</sup> M. Hurenkamp en E. Tonkens 2020 (noot 14), p. 56–57.

<sup>25</sup> J. van der Sanden, *De verborgen gebreken van buurtinitiatieven*, 2020, raadpleegbaar via <http://www.socialevraagstukken.nl/>.

<sup>26</sup> Memorie van toelichting, paragraaf 2.1.

<sup>27</sup> Eindrapport staatscommissie 2018 (noot 20), p. 58–59; p. 135–138.

<sup>28</sup> Eindrapport staatscommissie 2018 (noot 20), paragraaf 3.5.1.

<sup>29</sup> Eindrapport staatscommissie 2018 (noot 20), p. 16.

<sup>30</sup> Memorie van toelichting, paragraaf 2.1.

<sup>31</sup> Memorie van toelichting, paragraaf 2.3.



democratie die kan leiden tot het geleidelijk disfunctioneren van de vertegenwoordigende organen.<sup>32</sup>

In de kabinetsnota inzake de Doe-democratie van 2013 onderkende de regering ook zelf dit spanningsveld:

*'Naast het stelsel van representatieve democratie (voor het nemen van gelegitimeerde besluiten) is een tweede domein van collectieve besluitvorming (zelfsturing in gemeenschappen en coproductie in netwerken) ontstaan. Zo is er een meervoudige democratie aan het ontstaan, waarin spanningen tussen beide systemen niet kunnen uitblijven.'*

In deze nota geeft de regering echter geen nadere duiding van die spanningen en hoe daarmee zou moeten worden omgegaan.

### b. Kritiekpunten

In de wetenschappelijke literatuur zijn de afgelopen jaren vraagtekens geplaatst bij (bepaalde vormen van) burgerparticipatie en de effecten hiervan op het functioneren van de representatieve democratie.<sup>33</sup> Kern van veel kritische beschouwingen is het risico dat de werking van de representatieve democratie door (bepaalde vormen van) burgerparticipatie kan worden aangetast. Ook de Staatscommissie heeft op dit risico gewezen.<sup>34</sup>

In het debat hierover kunnen de volgende elementen worden onderscheiden:

### i. Verschillende opvattingen over representatie

*De Grondwet gaat primair uit van een vertegenwoordigende democratie.<sup>35</sup> Een eerste en fundamenteel punt betreft de vraag wat het begrip 'vertegenwoordiging' inhoudt. Wat betekent 'vertegenwoordigen' precies? Wat vraagt dit van de kiezers en van de gekozenen?*

*De Staatscommissie heeft aangegeven dat representatie betekent dat er zo weinig mogelijk verschil zit tussen de 'belangen, idealen, ideeën, aspiraties en ambities van de kiezers' en de verwezenlijking daarvan door de volksvertegenwoordiging. Daarmee lijkt de Staatscommissie te beantwoorden aan een observatie die de Raad van State deed in het jaarverslag 2016: 'in de beeldvorming en het publieke spraakgebruik is het begrip 'vertegenwoordiging' van betekenis veranderd (...). Daarbij treedt de vertegenwoordiger als agent op voor de achterban, de principaal.'<sup>36</sup> In deze visie zou de vertegenwoordiger vooral fungeren als vertolker, als spreekbuis van zijn kiezers en vanuit die rol niet of in mindere mate geneigd zijn zelfstandige afwegingen te maken of oplossingen te steunen die niet of niet geheel stroken met de belangen van zijn achterban.*

*In diverse publicaties is deze benadering van 'representatieve democratie' betwist. Volgens deze kritieken moet niet het vertolken, dan wel verwezenlijken van de wensen en opvattingen van specifieke groepen burgers voorop staan, maar besluitvorming op basis van het algemeen belang.<sup>37</sup> Dit vloeit voor wat betreft de Staten-Generaal voort uit artikel 50 van de Grondwet ('de Staten-Generaal vertegenwoordigen het Nederlandse volk') en de bepalingen die zien op het stemmen zonder last door de representatieve organen (artikel 67, derde lid, Grondwet voor wat betreft de Staten-Generaal, artikel 129, zesde lid, Grondwet betreffende provinciale staten, gemeenteraad en eilandsraden).<sup>38</sup>*

<sup>32</sup> Jaarverslag Raad van State 2016, p. 17.

<sup>33</sup> Zie onder andere: H. Engels en G. Voerman, 'Lokale rechtsstaat, democratie en politiek', in: M. Duchateau en A. Tollenaar (red.) *Vertrouwen in de lokale rechtsstaat, decentralisatie als governance-vraagstuk*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2018, p. 157–170; E. Tonkens, M. Trappenburg, M. Hurenkamp en J. Schmidt, *Montessori democratie. Spanningen tussen burgerparticipatie en de lokale politiek*, Amsterdam: Amsterdam University Press 2015, o.a. p. 100–101; R. Koole, 2019, 'Maak de gemeentepolitiek Wibaut-proof', *Socialisme & Democratie* 76(6): p. 56–69, aldaar p.60–62; T.W.G. van der Meer, 'De politieke participatieparadox', in: *Democratie: nieuwe ontwikkelingen, publicatie van de Staatsrechtkring*, Oisterwijk: Wolf Legal Publishers 2018, p. 93–107, p. 101–102; en J. Uitermark, *De gevaarlijke belofte van burgerschap 2.0*, 2012, raadpleegbaar via: <https://www.socialevraagstukken.nl/>.

<sup>34</sup> Eindrapport staatscommissie 2018 (noot 20), p. 158–159.

<sup>35</sup> Zie over democratie in de Grondwet: G. Boogaard, 'De Grondwet waarborgt de 'gemengde democratie'. Over de zoektocht naar de gecodificeerde democratie' *RM Themis*, nr. 6, 2018, p. 240–250. Anders dan Boogaard meent volgt uit artikel 4 en 130 Grondwet niet dat de kiezer rechtstreekse invloed op het beleid dient te hebben. Voor zijn opvatting biedt de tekst van de Grondwet (dat via het kiesrecht alleen de invloed van de kiezer op de samenstelling van de volksvertegenwoordiging waarborgt) alsook de grondwetsgeschiedenis geen steun. Voorstellen om het in de Grondwet vastgelegde primaat van de vertegenwoordigende democratie aan te passen dan wel aan te vullen, zijn tot dusverre niet aanvaard.

<sup>36</sup> Jaarverslag Raad van State 2016, p. 16.

<sup>37</sup> A. Kok, *Naar een volksdemocratie? Het rammelende representatie-concept van de commissie-Remkes*, 2020, raadpleegbaar via: [www.annemarie-kok.nl](http://www.annemarie-kok.nl).

<sup>38</sup> Zie ook E.Y. van Vugt, 'Versterking van de democratie: Parlementaire vertegenwoordiging volgens de Staatscommissie', *Tijdschrift voor Constitutioneel Recht*, april 2019, p. 129.





Deze visie op representatie houdt in dat het aan de kiezer is om de partij en/of volksvertegenwoordiger aan te wijzen die hij of zij het behartigen van het algemeen belang het meest toevertrouwt. Het is vervolgens aan de (leden van de) volksvertegenwoordiging om op grond van hun mandaat het algemeen belang te behartigen en op grond hiervan zelfstandig tot besluitvorming te komen. Daarbij dient zij uit te gaan van het eigen oordeel over wat voor de bevolking als geheel noodzakelijk is.<sup>39</sup> De gedachte is dat volksvertegenwoordigers daartoe bij uitstek geëquipeerd zijn. Zij hebben als taak om goed geïnformeerd op basis van een in het openbaar uitgedragen visie maar wel met oog voor alle relevante aspecten en argumenten zelfstandig te oordelen over vaak complexe maatschappelijke vraagstukken en in dat verband alle belangen en tegenstellingen tegen elkaar af te wegen. Essentieel daarbij is dat, zo komt ook in verkiezingsuitslagen tot uitdrukking, burgers verschillende en met elkaar strijdige opvattingen en belangen hebben die zoveel mogelijk met elkaar verenigd moeten worden. Het maken van beleid is daarom meer dan een optelsom van opzichzelfstaande belangen; het betekent vaak ook verschillen overbruggen en compromissen sluiten.<sup>40</sup>

Het verschil tussen de hiervoor genoemde opvattingen over 'representatie' is niet absoluut. Een belangrijk onderdeel van de representatieve democratie is dat niet alleen voorafgaande aan verkiezingen maar ook tussentijds de verbinding wordt gemaakt met de samenleving en met burgers. Om het algemeen belang goed te kunnen duiden, moeten de diverse deelbelangen en opvattingen die in de samenleving aan de orde zijn bij het parlement bekend zijn en door individuele volksvertegenwoordigers in het parlement vertolkt worden en tegen elkaar worden afgewogen.

Om die deelbelangen naar voren te brengen kunnen burgers zich organiseren. Op dat vlak gebeurt er van oudsher al veel: aan het publieke debat wordt op verschillende momenten, in verschillende vormen en door verschillende organisaties, groepen burgers en individuele personen deelgenomen. 'Contact met de burger' en het inventariseren van de verschillende gezichtspunten moet in dat licht bezien binnen een representatieve democratie de normaalste zaak van de wereld zijn en is dus niet het exclusieve domein van de participatieve democratie.<sup>41</sup> Dat neemt echter niet weg dat de uitgangspunten van beide visies fundamenteel verschillend zijn en deze in de praktijk stevig met elkaar in botsing kunnen komen.

De vraag die voorligt is hoe nieuwe vormen van burgerparticipatie die worden voorgesteld in aanvulling op wat reeds kan en gebeurt, zich tot de representatieve democratie verhouden. Dergelijke vormen van burgerparticipatie mogen, zo meent ook de regering blijkens de toelichting, een goede werking van de representatieve democratie niet aantasten. Voor een goede afweging is daarom van belang dat de mogelijke effecten van burgerparticipatie zorgvuldig in kaart gebracht en geanalyseerd worden.

## ii. Het effect van burgerparticipatie op de representatieve democratie

Zoals vermeld in het voorgaande, bestaat er een grote diversiteit aan vormen van burgerparticipatie. Soms gaat het om praktische werkzaamheden van inwoners die een plantsoen schoonhouden, ouderenvervoer regelen of een speeltuin beheren. Andere keren oefenen mensen invloed uit op gemeentelijk beleid (burgerfora, referenda) of op de verdeling van financiële middelen (burgerbegrotingen). Deze uiteenlopende vormen van participatie hebben gevolgen voor de rol en positie van de gemeenteraad en voor de wisselwerking tussen raad en college. Ook de wetwijziging die de regering hier voorstelt moet in dat licht worden gezien.

De toelichting op het wetsvoorstel laat de mogelijke gevolgen voor de representatieve democratie grotendeels onbesproken. In de toelichting komen wel de veronderstelde voordelen aan de orde, maar worden de mogelijke nadelen niet belicht. Met het oog op een zorgvuldige analyse kan gewezen worden op de volgende mogelijke risico's voor de representatieve democratie.

### Deelbelangen en participatieve ongelijkheid

Zoals hierboven uiteengezet staat in de politieke en parlementaire besluitvorming het algemeen belang centraal. Weliswaar moeten volksvertegenwoordigers op de hoogte zijn van diverse deelbelangen (en deze tegen elkaar kunnen afwegen), maar geformaliseerde vormen van burgerparticipatie leiden ertoe dat slechts enkele van die deelbelangen voor het voetlicht komen. 'Burgers' vormen geen

<sup>39</sup> Zie ook het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State betreffende het voorstel van wet van het lid van Raak houdende verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet, strekkende tot opnemings van bepalingen inzake het correctief referendum, Kamerstukken II 2019/20, 35 129, nr. 4, punt 5 en de aldaar genoemde literatuur.

<sup>40</sup> Jaarverslag Raad van State 2016, p. 16. Zie voorts S. Munneke en A. Kok, *Nieuwe lokale democratie: goedbedoeld maar ondoordacht*, 2018, raadpleegbaar beschikbaar via: <http://www.socialevraagstukken.nl>.

<sup>41</sup> Koole 2019 (noot 32), p. 61.



homogene groep en 'de burger' bestaat dan ook niet.<sup>42</sup> Kenmerkend voor onze pluralistische samenleving zijn juist de grote verschillen in opvattingen, wensen en belangen tussen mensen.

Uit onderzoek blijkt bovendien dat mensen ook sterk verschillen in de mate waarin ze participeren: de meeste participatiekanalen worden maar door een klein deel van de burgers benut.<sup>43</sup> Die burgers zijn bovendien geen doorsnede van de bevolking. De realiteit is dat niet alle burgers in staat en bereid zijn te participeren. Effectief participeren vereist ook, zoals de Staatscommissie naar voren heeft gebracht, de nodige voorkennis en sociale en verbale vaardigheden maar ook tijd en zelfvertrouwen.<sup>44</sup> Met name verschillen in opleiding zijn hier bepalend. De ervaring leert dan ook dat nagenoeg elke vorm van participatie wordt gedomineerd door dezelfde groepen burgers.<sup>45</sup> In dat verband wordt wel gesproken over de 'participatie-elite'.

Ook voor deze actieve burgers blijkt het vaak lastig om anderen duurzaam bij activiteiten en beslissingen te betrekken. De vraag is dan in hoeverre deelnemers spreken namens het hele dorp of de hele buurt.<sup>46</sup> Zelfs als een initiatief op ruim draagvlak kan rekenen is het noodzakelijk met de belangen van minderheden rekening te houden.<sup>47</sup> De bedoelde participatieve ongelijkheid is het kleinst voor die vormen waarvan de participatiegraad het hoogst ligt: verkiezingen en – in mindere mate – referenda. De toename van het aantal kanalen voor politieke inspraak door burgers kan de reeds bestaande maatschappelijke ongelijkheden in participatie echter verder vergroten. De paradox is dat hoe meer kanalen er komen voor burgers om politiek actief te worden, hoe groter de kans op ongelijkheid in participatie wordt.<sup>48</sup>

### **Druk op volksvertegenwoordiging en risico van groeiend wantrouwen**

Diverse onderzoekers wijzen er voorts op dat de representatieve democratie door burgerinitiatieven in het defensief wordt gedrongen.<sup>49</sup> Zij constateren dat raadsleden, om te voorkomen dat zij het verwijt krijgen niet naar 'de burgers te luisteren', zich soms feitelijk gedwongen of onder druk gezet voelen, toe te geven aan burgerinitiatieven zonder deze af te (durven) wegen tegen publieke belangen in bredere zin. Het debat verplaatst zich in dat geval feitelijk naar buiten de raadzaal (depolitiseren) en de representatieve democratie kan vervolgens nog slechts afhechten en een formeel oordeel vellen (juridiseren).<sup>50</sup> Een mogelijk gevolg hiervan is dat de belangen en opvattingen van burgers die om wat voor reden dan ook niet hebben geparticipeerd, in de politieke besluitvorming ondergesneeuwd raken.

Tegelijkertijd geldt dat de burgers die, vaak op uitdrukkelijke uitnodiging van de overheid, wel hebben geparticipeerd ervan uitgaan dat hun adviezen worden opgevolgd. Als een gemeenteraad dat vervolgens niet doet en op grond van zijn kiezersmandaat alle belangen afweegt en een afwijkende keuze maakt, bestaat het gevaar van teleurstelling en verdere vervreemding. De 'politiek' luistert dan immers niet naar de 'bevolking'. Waar participatie draagvlak en vertrouwen beoogde, wordt zo wellicht het tegenovergestelde bereikt.<sup>51</sup>

De vraag is of deze ontstane spanning tussen burgerparticipatie en representatieve democratie kan worden ondervangen of verminderd door heldere kaders. De Staatscommissie heeft gepleit voor strikte en duidelijke randvoorwaarden voor het gebruik van instrumenten van burgerparticipatie op nationaal niveau, zoals nauwkeurige omschrijving van het onderwerp, goede communicatie en duidelijk ingerichte en heldere afgebakende processen.<sup>52</sup>

<sup>42</sup> E. Tonkens en M. Hurenkamp, *Werknotitie effectieve burgerparticipatie*, Universiteit voor Humanistiek, 2019, p. 5.

<sup>43</sup> Van der Meer 2018 (noot 32), p. 95; W. den Ouden, 'Wel betalen, niet bepalen: de subsidiëring van burgerinitiatieven', in: *Democratie: nieuwe ontwikkelingen, publicatie van de Staatsrechtkring*, Oisterwijk: Wolf Legal Publishers 2018, p. 146.

<sup>44</sup> Eindrapport staatscommissie 2018 (noot 20), p. 158.

<sup>45</sup> T. van der Meer, 'De lokale democratie en het probleem van participatieve ongelijkheid', in: *Mens en Maatschappij*, vol. 91, nr. 4, 2016 p. 357–380. In dit artikel wordt naast ongelijkheid in demografische zin (afspiegeling) ook ongelijkheid in beleidsvoorkeuren geconstateerd (o.a. p. 361). Dit laatste betekent dat mensen met bepaalde beleidsvoorkeuren meer geneigd zijn tot burgerparticipatie.

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

<sup>47</sup> Zie onder andere W. den Ouden, G. Boogaard, E.M.M.A. Driessen 2019 (noot 17), p. 30.

<sup>48</sup> Van der Meer 2018 (noot 32), p. 96.

<sup>49</sup> Zie onder andere E. Tonkens, M. Trappenburg, M. Hurenkamp en J. Schmidt, 2015 (noot 32), p. 99; W. den Ouden, G. Boogaard, E.M.M.A. Driessen 2019 (noot 17), paragraaf 4.2.1.

<sup>50</sup> M. van der Harst, F. Bredewold, E. Tonkens, *Democratische legitimatie en duurzaamheid van burgerinitiatieven in zorg en welzijn*, Universiteit voor Humanistiek, 2019, p. 6.

<sup>51</sup> Zie ook het rapport *Lokale democratie op zoek naar zichzelf*, uitgave van Democratie in Actie, 2020, p.11. Bijlage bij Kamerstukken II 2019/20, 35 300-VII, nr. 125.

<sup>52</sup> Eindrapport staatscommissie 2018 (noot 20), p. 159 e.v. Zie ook Nationale ombudsman, *Een goed begin is het halve werk. Een onderzoek naar participatie bij infrastructurele rijksprojecten*, 2019 (beschikbaar via <http://www.nationaleombudsman.nl>)



*Betwijfeld kan echter worden of nieuwe kaders de hiervoor bedoelde spanning werkelijk kunnen wegnemen. Aannemelijk is dat versterking van burgerparticipatie in veel gevallen de afwegingsruimte van de volksvertegenwoordiging niet formeel maar wel feitelijk zal beperken. Het probleem van participatieve ongelijkheid blijft in die context bestaan. Ook is de vraag hoe de bedoelde kaders zich verhouden tot reeds bestaande wettelijke regels en procedureafspraken omtrent inspraak en besluitvorming. Aanvullende regels kunnen de bestaande procedures complexer maken.*

### **Terugtrekkende overheid; rechtsstatelijke waarborgen**

*Burgerparticipatie kan van invloed zijn op de rol van de overheid. In de praktijk constateren onderzoekers dat burgerparticipatie vaak wordt voorgesteld in termen van 'loslaten' en 'vertrouwen' op de kracht en de vitaliteit van de samenleving.<sup>53</sup> Ruimte voor burgerinitiatieven betekent dan dat de overheid op dat terrein terugtreedt en vooral faciliteert. Dat is ook aan de orde bij het voorgestelde uitdaagrecht. De bedoeling daarvan is, zo blijkt uit het wetsvoorstel, dat in bepaalde gevallen en onder bepaalde voorwaarden niet langer de overheid zijn taken zelf uitvoert maar de uitvoering van die taken opdraagt aan ingezetenen en maatschappelijke partijen.*

*Bezien vanuit de rol van de overheid zijn hierbij verschillende vragen te stellen. Zo is bijvoorbeeld de vraag of overheidstaken die worden opgedragen aan particulieren nog wel als 'overheidstaken' hebben te gelden. De Staatscommissie heeft gesteld dat in dit verband vaak gebruikte term 'doe-democratie' onjuist te vinden; het gaat veeleer om een specifieke vorm van privatisering.<sup>54</sup> In dat geval kan de overheid inderdaad 'loslaten' omdat uitvoering van die specifieke taak niet meer tot zijn verantwoordelijkheid behoort. Daarvan lijkt echter meestal niet te worden uitgegaan. Daardoor kan een onduidelijke situatie ontstaan waarbij de overheid juridisch nog wel verantwoordelijk is maar in de praktijk nog maar moeilijk op de uitvoering aanspreekbaar is.*

*Indien ervan uitgegaan blijft worden dat sprake is van uitvoering van overheidstaken is de vraag of de overheid kan volstaan met alleen een faciliterende rol. Het opdragen van taken aan particulieren kan er toe leiden dat de overheid feitelijk de controle kwijtraakt. Omdat de uitvoering bij een specifieke groep burgers of particuliere organisatie ligt kan de overheid minder gemakkelijk voorkomen dat de belangen van de niet-participerende inwoners ondersneeuwen. Daarnaast is van wezenlijk belang dat publiekrechtelijke waarborgen waaraan de overheid in die hoedanigheid bij de uitvoering van taken gehouden is zoals transparantie, representativiteit, zorgvuldige besluitvorming, publieke verantwoording, grondrechten (met name het verbod op ongelijke behandeling) en rechtsbescherming bij de uitvoering van overheidstaken door burgers voldoende zijn gegarandeerd.<sup>55</sup>*

*Tot slot is het de vraag in hoeverre de regeling van publiekrechtelijke waarborgen, daar waar het gaat om nieuwe vormen van burgerparticipatie, geheel of vrijwel geheel aan de decentrale overheden gelaten kan worden. Het gaat, ook in relatie tot de representatieve democratie en de overheidsorganen die daarin een vitale rol spelen, om kernelementen van de democratische rechtsstaat. De vraag is of de behoefte aan maatwerk kan rechtvaardigen dat de democratische rechten van burgers in de politieke besluitvorming in belangrijke mate afhankelijk worden van de gemeente of provincie waar zij woonachtig zijn.*

### **c. Conclusie**

*Het voorgaande betekent niet dat de kritiek op de overheid zoals hiervoor aan de orde is gekomen geen hout snijdt. Politici, bestuurders en ambtenaren zullen zich serieus moeten afvragen of deze kritiek ook op hen of hun organisatie van toepassing is. Mensen verwachten een overheid die presteert, bereikbaar is, beloftes nakomt en in verbinding staat met de inwoners. Dit laatste betekent niet alleen adequaat reageren op vragen, klachten en suggesties. Het betekent ook 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 op de voorgrond treden. Juist het inventariseren van gezichtspunten en de weging van deelbelangen van verschillende (groepen) inwoners is een belangrijk onderdeel van de representatieve democratie. Gekozenen en bestuurders op alle niveaus binnen de overheid moeten zich hiervan bewust zijn en hiernaar handelen.*

*De vraag is hoe daarin verbetering aan te brengen en in hoeverre burgerparticipatie in dat verband een passend antwoord kan bieden. Daarbij moet in het oog gehouden worden dat aan bepaalde vormen van burgerparticipatie aanzienlijke risico's zitten. Hierdoor kunnen deze vormen van burgerparticipatie nadelig uitpakken voor burgers die niet participeren. Daarnaast kan de representatieve*

<sup>53</sup> Zie bijvoorbeeld Memorie van toelichting, paragraaf 2.1

<sup>54</sup> Eindrapport staatscommissie 2018 (noot 20), p. 156.

<sup>55</sup> W. den Ouden, G. Boogaard, E.M.M.A. Driessen 2019 (noot 17), p. 30 en p. 33.



*democratie worden aangetast en kunnen publiekrechtelijke waarborgen in het gedrang komen. Uit het voorgaande blijkt dat een zorgvuldige analyse van met elkaar samenhangende aspecten daarom noodzakelijk is.*

## **Reactie onderdeel B**

Met de Afdeling acht de regering het van groot belang te benadrukken dat de representatieve democratie het uitgangspunt is in het decentraal bestuur. Inwoners kiezen elke vier jaar hun volksvertegenwoordigers in de gemeenteraad, de eilandsraad, provinciale staten en het algemeen bestuur van hun waterschap.<sup>56</sup> Zoals in de inleidende reactie op het advies van de Afdeling is opgemerkt door de regering, vertegenwoordigen deze organen de hele gemeenschap en maken zij afwegingen in het algemeen belang van die gemeenschap. In een representatieve democratie is het essentieel dat niet alleen voorafgaand aan verkiezingen maar ook tussentijds de verbinding wordt gemaakt met de samenleving en met inwoners. Contact met en participatie door inwoners, bedrijven en maatschappelijke organisaties, zowel in georganiseerd als ongeorganiseerd verband, het inventariseren van gezichtspunten en de weging van deelbelangen van verschillende (groepen) inwoners is daarmee een belangrijk onderdeel van de representatieve democratie.<sup>57</sup> Hun betrokkenheid is volgens de regering daarom eveneens een substantieel bestanddeel van een levende democratie.<sup>58</sup> De volksvertegenwoordiging stelt bovendien ook kaders bij ieder beleidsthema en kan daarbij ook bewust besluiten nemen over een participatieproces dat passend is bij de opgave, de belangen die op het spel staan en de politieke beïnvloedingsruimte. De volksvertegenwoordigers overzien zo zelf het proces dat recht doet aan de belangen en kennis van burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties.

De regering is zich er terdege van bewust dat het werken met participatievormen niet altijd (in één keer) goed gaat en het zodoende een leerproces is.<sup>59</sup> De Afdeling wijst terecht op de risico's van burgerparticipatie. Hoe waardevol en belangrijk participatie en burgerinitiatieven ook zijn, de regering meent in navolging van de Afdeling dat we realistisch moeten zijn in onze verwachtingen. Participatie is niet vrijblijvend en vraagt om tijd, inspanning, vertrouwen, ruimte en duidelijke kaders vanuit de overheid. Goede burgerparticipatie vergt een zorgvuldige afweging over de vraagstukken waarbij de overheid inwoners betreft – en wanneer niet – en de wijze en momenten waarop zij dat doet. De regering is van mening dat de wetswijziging een bijdrage levert aan de bevordering van realistische verwachtingen over de betrokkenheid van inwoners in de verschillende beleidsfasen als in elke gemeente in een participatieverordening heldere kaderstelling wordt opgesteld over (de doelen van) participatie. De wetswijziging past ook in de lijn van de Agenda versterking positie gemeenteraden,<sup>60</sup> waarbij in den brede wordt ingezet op de versterking van de gemeenteraad en tevens aandacht is voor het door de Afdeling genoemde bredere vraagstuk, met oog voor lokaal bestel als geheel.

De beschouwing van de Afdeling in onderdeel B van het advies heeft de regering aanleiding gegeven om in § 2 van de memorie van toelichting de ontwikkeling van de participatieve democratie en de verhouding tussen de decentrale volksvertegenwoordigende organen en meer directe vormen van burgerparticipatie uitgebreid uiteen te zetten. Ook wordt in reactie op de specifieke opmerkingen van de Afdeling over de onderdelen van het wetsvoorstel aangegeven hoe deze wetswijziging en het flankerend beleid bij de implementatie daarvan een bijdrage levert aan het mitigeren van de door de Afdeling gesignaleerde risico's. Tevens wordt in § 4.3.5 ingegaan op de opmerkingen over de betekenis van dit wetsvoorstel voor de toepasselijkheid van publiekrechtelijke waarborgen, in het bijzonder bij de uitwerking van het uitdaagrecht.

## **C. BEOORDELING VAN HET WETSVOORSTEL**

### *5. Betekenis wettelijke verankering*

*Alleen de voorgestelde wettekst in oenschouw nemend zijn de gevolgen van het wetsvoorstel op het*

<sup>56</sup> Daarbij zij voor de volledigheid opgemerkt dat voor waterschappen geldt dat het algemeen bestuur is samengesteld uit vertegenwoordigers van categorieën van belanghebbenden bij de uitoefening van de taken van het waterschap. In het algemeen bestuur zijn op grond van artikel 12, tweede lid, van de Waterschapswet de volgende categorieën van belanghebbenden vertegenwoordigd: de ingezetenen, degenen die krachtens eigendom, bezit of beperkt recht het genot hebben van ongebouwde onroerende zaken, niet zijnde natuurterreinen als bedoeld in artikel 116, onder c van de Waterschapswet, degenen die krachtens eigendom, bezit of beperkt recht het genot hebben van natuurterreinen als bedoeld in artikel 116, onder c van de Waterschapswet en degenen die krachtens eigendom, bezit, beperkt recht of persoonlijk recht gebouwde onroerende zaken in gebruik hebben als bedrijfsruimte. De categorie 'ingezetenen' wordt door middel van de waterschapsverkiezingen gekozen, de overige categorieën worden benoemd door de daartoe bij reglement aangewezen organisaties.

<sup>57</sup> Zie ook brief van de minister van BZK van 9 oktober 2020, Kamerstukken II 2020/21, 35 570 VII, nr. 8.

<sup>58</sup> Kamerstukken II 2020/21, 35 570 VII, nr. 95.

<sup>59</sup> Zie ook bijlage 'Participatie en maatschappelijk initiatief in een meervoudige democratie' bij brief van de minister van BZK van 22 maart 2021, Kamerstukken II 2020/21, 35 570 VII, nr. 95.

<sup>60</sup> Kamerstukken II 2019/20, 35 300 VII, nr. 131.



eerste gezicht beperkt. Bij het voorgestelde uitdaagrecht gaat het alleen om een facultatieve regeling die de feitelijke uitvoering van taken door burgers beoogt te bevorderen. Het gaat niet om juridische overdracht van bevoegdheden.

Uit de toelichting blijkt echter dat met de voorgestelde wettelijke verankering een andere benadering en vernieuwing van de democratie wordt beoogd die veel verder strekt dan wat strikt juridisch gezien nu wordt vastgelegd. De bedoeling is blijkens de toelichting dat decentrale overheden door deze wet actief gestimuleerd worden om de verschillende vormen van burgerparticipatie toe te passen en verder te ontwikkelen. Blijkbaar staat een proces voor ogen waarin in de toekomst andere en mogelijk verdergaande vormen van burgerparticipatie ontwikkeld worden. In die context krijgt de beoogde wettelijke verankering een zwaarder gewicht.

In dat licht bezien en uitgaande van de hiervoor gegeven analyse, gesignaleerde knelpunten en gestelde vragen merkt de Afdeling over het wetsvoorstel het volgende op.

## 6. Onduidelijke probleemanalyse

Zoals hiervoor vermeld wijst de toelichting van het wetsvoorstel er op dat het risico bestaat 'dat de inwoners die het gevoel hebben dat de overheid er niet voor of namens hen is, teleurgesteld raken en afhaken'.<sup>61</sup> In dat verband wil de regering de verbondenheid van inwoners versterken 'zodat inwoners meer het gevoel krijgen dat de overheid er voor hen is en rekening met hen houdt'.

De Afdeling erkent dat er bij bepaalde groepen burgers onvrede bestaat over de overheid, het overheidsbeleid en de door de overheid geleverde prestaties. In die zin begrijpt zij en erkent zij het belang van de dieperliggende achtergrond van het wetsvoorstel (zie hiervoor punt 3b).

Uit onderzoek blijkt echter dat maatschappelijk onbehagen een complex verschijnsel is dat veel verschillende oorzaken heeft.<sup>62</sup> De vraag is hoe dit wetsvoorstel zich daartoe verhoudt. Wetgeving is alleen zinvol als het een effectieve en evenredige reactie vormt op een maatschappelijk probleem. Vanuit dit oogpunt schiet de toelichting ernstig tekort. Een gedegen analyse van waar in onze samenleving nu precies het probleem zit ontbreekt, als ook een gedragen motivering van de noodzaak en effectiviteit om met het oog daarop de democratie te versterken en vernieuwen. Ook wordt uit de toelichting niet duidelijk hoe de in het wetsvoorstel voorgestelde instrumenten (burgerparticipatie in de gehele beleidscyclus en het uitdaagrecht) daarop een adequate reactie zouden vormen.

Daarbij valt het de Afdeling op dat de toelichting naast de maatschappelijke onvrede bij bepaalde groepen burgers nog een tweede probleem aanstipt, namelijk dat 'voor inwoners niet altijd duidelijk is waar ze terecht kunnen met vragen of zorgen over het handelen van de overheid'.<sup>63</sup> Daarmee lijkt de regering als motief van het wetsvoorstel een ander probleem te definiëren, namelijk het probleem van de ontoegankelijke overheid.<sup>64</sup> Onduidelijk blijft echter waarom een oplossing voor dit probleem gezocht zou moeten worden in meer burgerparticipatie, in plaats van concrete maatregelen die een betere bereikbaarheid en toegankelijkheid van de overheid kunnen waarborgen.

Tot slot valt het de Afdeling op dat de regering onderstreept dat decentrale overheden al met allerlei participatievormen werken. De toelichting bevat meerdere (plaatselijke) voorbeelden. De regering gaat echter niet in op de vraag of elk van deze sterk uiteenlopende instrumenten effectief zijn en welke eventuele (structurele) lessen uit deze voorbeelden getrokken kunnen worden. Ook wordt niet ingegaan op de eventuele resultaten die plaatselijk zijn behaald bij het oplossen van de problemen die aan dit wetsvoorstel ten grondslag lijken te liggen.<sup>65</sup>

Tot nu toe wordt empirisch onderzoek naar burgerparticipatie vooral gekenmerkt door kwalitatief onderzoek naar een of enkele praktijkvoorbeelden (casestudies). Er is echter nog te weinig betrouwbare empirische informatie die representatief is voor participatie in het algemeen (behoudens uiteraard verkiezingen en referenda). Daarbij gaat het om vragen als: welke vormen komen hoe vaak voor? Welk doel wordt beoogd met participatie? Ook lijkt het beschikbare kwalitatieve onderzoek nog

<sup>61</sup> Memorie van toelichting, paragraaf 2.1.

<sup>62</sup> Denkwerk, *Onrust in voorspoed. Hoe een stabiele samenleving vraagt om grip en inbedding*, 2019 (beschikbaar via: <http://www.denkwerk.online>) Over de oorzaken van maatschappelijke onvrede is veel meer gepubliceerd. Zie bijvoorbeeld B. Heijne, *Onbehagen. Nieuw licht op de beschaafde mens*, Amsterdam: Ambo/Anthos 2016. K. Putters, *Veenbrand. Smeulende kwesties in de welvarende samenleving*, Amsterdam: Prometheus 2019. Zie uitgebreider het advies van de Afdeling advisering over het initiatiefvoorstel van Wet correctief referendum, Kamerstukken II 2019/20, 35 129, nr. 4, p. 12–14.

<sup>63</sup> Memorie van toelichting, paragraaf 2.1.

<sup>64</sup> Zoals ook geconstateerd in diverse rapporten van de Nationale ombudsman. Zie bijvoorbeeld *Overheid moet telefonische toegankelijkheid verbeteren*, 2019 (beschikbaar via <http://www.nationaleombudsman.nl>).

<sup>65</sup> Memorie van toelichting, paragraaf 2.2.



*geen goed algemeen beeld te geven en daarmee nog geen voldoende inzicht te bieden in de concrete resultaten. Met name bestaat nog geen voldoende grondig en breed inzicht in de precieze aard van de knelpunten en wat in dat verband wel werkt en wat niet en waarom dat het geval is. Meer en grondiger empirisch onderzoek lijkt aangewezen alvorens kan worden overwogen of en zo ja, welke aanvullende wetgeving nodig is.*

#### **Reactie onderdeel C, onder 5 en 6**

Naar aanleiding van deze opmerkingen van de Afdeling heeft de regering in de memorie van toelichting de probleemstelling nader uiteengezet in § 2 en het doel van het wetsvoorstel is in § 3 verduidelijkt. De regering merkt op dat het primair de bedoeling van de voorgestelde wijziging is om duidelijkheid te bevorderen over mogelijkheden van betrokkenheid van inwoners in verschillende beleidsfasen en welke procedures daarvoor gelden. Anders dan de Afdeling zich lijkt voor te stellen, is het geenszins de bedoeling om in alle fasen en op alle beleidsterreinen de betrokkenheid van inwoners voor te schrijven. Het primaat voor besluitvorming daarover ligt immers bij de decentrale volksvertegenwoordiging. Dit wetsvoorstel beoogt daarentegen om decentrale overheden heldere kaders en voorwaarden op te laten stellen ten aanzien van participatie. Dit vergt dat voorafgaand daaraan het gesprek wordt gevoerd welke vormen van participatie in welke beleidsfasen al dan niet geschikt worden geacht binnen de desbetreffende overheid. Voor sommige decentrale overheden kan dit een startpunt voor het formaliseren van participatiebeleid betekenen. Voor andere overheden geldt wellicht dat de volksvertegenwoordiging nadrukkelijk betrokken raakt bij burgerparticipatie of het kan een startpunt zijn om meer participatievormen te ontwikkelen en in te zetten. In feite wordt met dit wetsvoorstel de organieke wetgeving gemoderniseerd en aangepast naar de bestaande praktijk met een veelheid aan gebruikte participatievormen. Initiatieven van inwoners en maatschappelijke partijen krijgen een plaats in de organieke wetgeving. Er moet daarbij ruimte zijn voor toekomstige ontwikkelingen op het vlak van burgerparticipatie en die moeten tegelijkertijd passen bij de uitgangspunten van de representatieve democratie en de verantwoordelijkheden van de decentrale besturen.

De Afdeling constateert terecht dat de participatieve democratie in de afgelopen decennia sterk is ontwikkeld en dat kan soms op gespannen voet staan met de rol, zeggenschap en invloed van gekozen volksvertegenwoordigers. De regering wil met dit wetsvoorstel de kaderstellende rol van de representatieve volksvertegenwoordiging bij burgerparticipatie bevestigen. Het uitgangspunt is dat de vertegenwoordigende organen een heldere kaderstelling creëren ten aanzien van participatie passend bij de lokale context, om de inwoner duidelijkheid te verschaffen over wat wanneer verwacht mag worden. Een dergelijke verordening maakt transparant voor inwoners welke mogelijkheden tot betrokkenheid zij hebben en welke procedures daarvoor gelden. In de brief aan de Tweede Kamer van 22 maart 2021 en de bijbehorende bijlage 'Participatie en maatschappelijk initiatief in een meervoudige democratie' zijn uitgangspunten voor behoorlijke participatie geformuleerd en is er aandacht voor de intrinsieke spanningen en dilemma's die kunnen spelen.<sup>66</sup> Naar aanleiding van het advies wordt in § 2.3 en § 3 van het algemeen deel van de toelichting is hier nader aandacht aan besteed.

Naar aanleiding van de constatering van de Afdeling dat het maatschappelijk onbehagen in het huidige politieke bestel een complex verschijnsel is dat veel verschillende oorzaken heeft, merkt de regering op dat dit wetsvoorstel niet pretendeert deze complexiteit op te lossen, zoals ook in de inleidende reactie is weergegeven. Wel levert het wetsvoorstel hieraan naar de mening van de regering in preventieve zin een bijdrage aan de bevordering van de zorgvuldige inrichting van participatie van inwoners en maatschappelijke partijen, op een wijze die past in het decentrale bestel. Door vooraf heldere kaders en voorwaarden te stellen ten aanzien van participatie worden formele zekerheid, verwachtingen en transparantie bevorderd en juridische procedures achteraf verminderd. Dit versterkt het vertrouwen in de representatieve democratie en brengt de decentrale volksvertegenwoordiging in positie. Vanuit een instrumenteel perspectief kan worden gesteld dat burgerparticipatie ten goede komt van de kwaliteit van beleid en besluitvorming en innovatiekracht door verschillende mensen, expertises en perspectieven samen te brengen.

Zoals hiervoor in reactie op onderdeel B van het advies reeds is aangegeven, is participatie een blijvend leerproces en moeten zodoende lessen getrokken worden uit eerdere voorbeelden. Vanwege de veelheid en variëteit aan participatievormen is veel onderzoek naar de effecten van participatie gericht op een specifieke casus op het lokale niveau. Een participatievorm die in de ene gemeente succesvol is, hoeft dat niet noodzakelijkerwijs ook in een andere gemeente te zijn. Naar aanleiding van het advies van de Afdeling is daarom in § 4 van de memorie van toelichting nader onderbouwd waarom ervoor gekozen is om het aan de decentrale overheden te laten om te beoordelen welke participatievormen passend zijn in de lokale context voor een voorliggend vraagstuk. De metastudies

<sup>66</sup> Kamerstukken II 2020/21, 35 570-VII, nr. 95. Zie ook de participatiewijzer van de Nationale Ombudsman via [https://www.nationaleombudsman.nl/system/files/infomateriaal/participatiewijzer\\_februari\\_2014.pdf](https://www.nationaleombudsman.nl/system/files/infomateriaal/participatiewijzer_februari_2014.pdf).



die er zijn, wijzen daarbij ook op positieve effecten van participatie – ondanks eerdergenoemde veelheid en variëteit aan participatievormen en afhankelijkheid van de lokale context – zoals grotere betrokkenheid of groter draagvlak voor besluiten.<sup>67</sup> De regering acht het wenselijk om voor de continue ontwikkeling en monitoring van het participatiebeleid op lokaal niveau empirisch onderzoek te blijven doen en onderzoeksresultaten te blijven betrekken bij de uitwerking in de participatieverordening en het vinden van de juiste vorm van participatie in een specifiek geval. Vanaf 2018 tot eind 2021 is via het samenwerkingsprogramma Democratie in Actie (DiA) ondersteuning geboden aan decentrale overheden bij de inbedding van burgerparticipatie en uitvoering van participatievormen zoals het uitdaagrecht, digitale participatie en burgerfora. Het programma DiA was een samenwerkingsprogramma tussen het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en andere beroeps- en belangenverenigingen. De handreikingen en model participatieverordening en andere kennisproducten zoals de Inspiratiegids uitdaagrecht blijven online beschikbaar voor decentrale overheden en zijn raadpleegbaar via [www.lokale-democratie.nl](http://www.lokale-democratie.nl).

Tot slot heeft de regering, naar aanleiding van de opmerkingen van de Afdeling advisering, de memorie van toelichting zodanig aangepast dat deze niet langer ten onrechte suggereert dat het motief van het wetsvoorstel ligt in de bevordering van de toegankelijkheid van de overheid. Dit valt buiten het bestek van dit wetsvoorstel en hiervoor heeft het ministerie van BZK andere beleidstrajecten ontwikkeld. Zo wordt met actieve input van maatschappelijke partners zoals de stichting Open State Foundation, onder meer door middel van het Actieplan Open Overheid ingezet op het bevorderen van een toegankelijke overheid.<sup>68</sup> Dat neemt niet weg dat ook verheldering van participatieprocessen in een verordening als gunstig neveneffect heeft dat inzichtelijk wordt op welke manier inwoners het beste bij de overheid terecht kunnen met hun ideeën. De vastgestelde kaders in de verordening bieden immers duidelijkheid over de mogelijkheden van hun betrokkenheid op een bepaald moment, bij wie zij binnen de overheid moeten zijn en welke procedures gelden. Dat kan bijdragen aan de toegankelijkheid van de overheid in het geval van burgerinitiatieven.

## 7. Gevolgen voor functioneren representatieve democratie

*Een bijzonder aandachtspunt in de probleemanalyse is de verhouding van het wetsvoorstel tot het bestaande democratische bestel. De representatieve democratie blijft het uitgangspunt, zo stelt de toelichting; burgerparticipatie is daarop alleen een aanvulling. Vervolgens stelt de toelichting dat burgerparticipatie de positie van de volksvertegenwoordiging juist versterkt, aangezien dit wetsvoorstel de gemeenteraad ertoe zal brengen heldere kaderstelling te creëren voor participatie.*

*Hiermee is echter niet de vraag beantwoord hoe burgerparticipatie als zodanig, mede in het licht van de Grondwet (zie hiervoor punt 4), de representatieve democratie op een verantwoorde wijze zal kunnen aanvullen en waarom het risico van ondoordachte vermenging van representatieve en directe vormen van democratie dat door de regering terecht wordt onderkend,<sup>69</sup> zich niet zal voordoen. In dat verband is ook het in de toelichting genoemde hoofdschap van de gemeenteraad ex artikel 125, eerste lid Grondwet aan de orde. De vraag is hoe kan worden voorkomen dat de uit het hoofdschap voortvloeiende eindverantwoordelijkheid van de raad voor het gemeentelijk beleid in de praktijk door bepaalde vormen van burgerparticipatie wordt aangetast.<sup>70</sup>*

*Daarbij is van belang dat de toelichting verschillende vormen van burgerparticipatie noemt (zie hiervoor punt 1).<sup>71</sup> Dit zijn zeer uitlopende vormen van burgerparticipatie, met (naar verwachting) uiteenlopende effecten op de representatieve democratie. Datzelfde geldt voor het uitdaagrecht, dat door de regering zonder nadere toelichting als 'veelbelovend' wordt aangeduid. In hoeverre de representatieve democratie hiermee is aangevuld of versterkt, blijft echter onduidelijk.*

*Het in één adem noemen van al deze uiteenlopende vormen van burgerparticipatie en vervolgens de verwachting uitspreken dat burgerparticipatie 'in het algemeen' de representatieve democratie aanvult*

<sup>67</sup> Zie bijvoorbeeld J. Gaventa & G. Barrett, *So What Difference Does it Make? Mapping the Outcomes of Citizen Engagement* (IDS Working Paper 347), Sussex: Institute of Development Studies, University of Sussex 2010, A. Michels, 'Innovation in Democratic Governance: How Does Citizen Participation Contribute to a Better Democracy', *International Review of Administrative Sciences* 2011 (jrg. 77), nr. 2; A. Michels, 'Examining Citizen Participation: Local Participatory Policy Making and Democracy', *Local Government Studies* 2010 (jrg. 36), nr. 4, p. 477–491.

<sup>68</sup> Ministerie van BZK, Actieplan Open Overheid 2020 – 2022, te raadplegen via <https://www.open-overheid.nl/actieplan-open-overheid-2020-2022/>

<sup>69</sup> Memorie van toelichting, paragraaf 2.3, verwijst naar het jaarverslag van de Raad van State 2016, p. 17.

<sup>70</sup> Memorie van toelichting, paragraaf 2.3. De regering stelt daarin: 'Het grondwettelijk hoofdschap van de raad brengt tot uitdrukking dat de rechtstreeks gekozen volksvertegenwoordiging eindverantwoordelijk is ten aanzien van de hoofdlijnen van het gemeentelijk beleid. Dit wetsvoorstel verandert daar dan ook niets aan. De regering benadrukt dat de representatieve democratie het uitgangspunt vormt in Nederland en dat de participatieve democratie slechts een aanvulling hierop is.'

<sup>71</sup> Memorie van toelichting, paragraaf 2.1.



en versterkt, getuigt volgens de Afdeling dan ook niet van de zorgvuldige analyse die nodig is. Daarbij is enerzijds van belang dat burgerparticipatie en representatieve democratie geen tegenstelling vormen. Zoals hiervoor gememoreerd is contact met en participatie door de burger een integraal onderdeel van de representatieve democratie en wordt er op grond van de huidige wetgeving en in de praktijk van oudsher al op allerlei manieren en in allerlei vormen door maatschappelijke organisaties, groepen burgers en individuele personen geparticipeerd. Anderzijds moet worden voorkomen dat beide vormen van democratie op ondoordachte wijze worden vermengd. Het ontbreken van een voldoende grondige en zorgvuldige analyse wringt hier des te meer nu de wetenschappelijke literatuur wijst op reële risico's op aantasting van de representatieve democratie (zie hiervoor punt 4).

De Afdeling constateert dat de toelichting niet ingaat op deze risico's en dat het mitigeren daarvan aan iedere gemeente afzonderlijk wordt gelaten. Tegelijkertijd spreekt de regering in de toelichting hooggespannen verwachtingen uit over burgerparticipatie en het uitdaagrecht in het bijzonder en straalt zij daarmee sterk uit dat decentrale overheden er actief mee aan de slag moeten. Zij geeft echter niet concreet aan op welke manieren decentrale overheden deze hooggespannen verwachtingen kunnen gaan waarmaken. Daarmee wordt het aanmerkelijke risico ingebouwd dat met het wetsvoorstel het tegenovergestelde zal worden bereikt van wat wordt beoogd. De kans dat burgers (verder) teleurgesteld raken is niet denkbeeldig, hetgeen de mogelijke schade voor de representatieve democratie verder zou vergroten.

De Afdeling adviseert in het licht van de hiervoor onder punt 6 en 7 opgenomen aspecten het wetsvoorstel te heroverwegen.

#### Reactie onderdeel C, onder 7

De regering erkent dat het risico van ondoordachte vermenging van de representatieve democratie en meer directe vormen van burgerparticipatie er is. Er worden al verschillende vormen van burgerparticipatie toegepast in de praktijk en de ervaringen leren dat niet goed uitgevoerde participatie kan leiden tot participatiemoedigheid en teleurstelling.<sup>72</sup> Ook kunnen volksvertegenwoordigers zelf in een lastige positie komen als zij het gevoel hebben te moeten voldoen aan gewekte verwachtingen, terwijl het algemeen belang naar hun oordeel een andere beslissing vraagt. Naar aanleiding van de opmerkingen van de Afdeling over deze risico's is § 2.4 van het algemeen deel van de toelichting aangevuld.

De regering ziet in de opmerkingen van de Afdeling, mede gelet op het belang van het betrekken van inwoners<sup>73</sup>, echter geen reden om dit wetsvoorstel niet in te dienen. Er is in het licht van de Grondwet gekozen voor een zodanige wijziging van de organieke wetgeving dat participatie past binnen het uitgangspunt van de representatieve democratie. Het fundamentele beginsel van het hoofdschap van de raad en de andere vertegenwoordigende decentrale organen, zoals is vastgelegd in artikel 125, eerste lid, Grondwet, houdt in dat de vertegenwoordigende organen zeggenschap en eindverantwoordelijkheid moeten behouden over de hoofdlijnen van het gemeentelijk beleid, bij beslissingen over de kaders van de lokale besluitvorming en de verdeling van het budget. Het streven van de verplichte participatieverordening is daarom juist om de positie van de volksvertegenwoordiging te versterken, door hen heldere kaderstelling te laten creëren voor de organisatie van burgerparticipatie, die past bij de lokale context. Bij het hoofdschap hoort volgens de regering dat de vertegenwoordigende organen aangeven waar zij ruimte zien voor georganiseerde burgerparticipatie en waar zij dat niet zien of waar zij – na opgedane ervaringen of gewijzigde inzichten – die ruimte weer verkleinen. Ook bij de juridische inrichting van het participatiebeleid en de controle hierop zijn politieke keuzes te maken en dat kan naar het oordeel van de regering het beste belegd worden bij de vertegenwoordigende organen zelf. Met dit wetsvoorstel wordt daarom vastgelegd dat de raad daarover regels stelt bij verordening, maar niet op welke wijze dat moet gebeuren. Ook in de Omgevingswet krijgt participatie een belangrijke rol. In de Omgevingswet is bijvoorbeeld voor decentrale overheden voor verschillende instrumenten een motiveringsplicht voor participatie voorgeschreven. De aangenomen motie-Nooren c.s.<sup>74</sup> roept tevens op om de wijze waarop en welke participatievormen worden gehanteerd door decentrale overheden in de ruimtelijke omgeving op te nemen in de participatieverordening. Daarmee bestaat een directe koppeling tussen dit wetsvoorstel en de uitvoering van de Omgevingswet. Naar aanleiding van de opmerkingen van de Afdeling is in § 2.2 de verhouding tot de representatieve democratie – ook in het licht van de Grondwet – nader toegelicht.

<sup>72</sup> Zie ook bijlage 'Participatie en maatschappelijk initiatief in een meervoudige democratie' bij de brief van de minister van BZK van 22 maart 2021, Kamerstukken II 2020/21, 35 570 VII, nr. 95.

<sup>73</sup> Zie bijvoorbeeld J. den Ridder e.a., *Democratische innovatie in Nederland: het perspectief van burgers*, Redress 2021, p. 12–15, raadpleegbaar via <https://redressproject.nl/wp-content/uploads/2021/11/REDRESS-Startnotitie-vraagkant.pdf>; *Staat van het Bestuur 2020*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2021, p. 54, raadpleegbaar via <https://kennisopenbaarbestuur.nl/rapporten-publicaties/staat-van-het-bestuur-2020/>; Wetenschappelijke raad voor het regeringsbeleid, *Vertrouwen in burgers*, Amsterdam: Amsterdam University Press 2012.

<sup>74</sup> Kamerstukken II 2019/20, 34 986-AA.





De Afdeling advisering heeft opgemerkt dat met deze inrichting van het wetsvoorstel de decentrale overheden zelf actief aan de slag moeten met burgerparticipatie en ziet hierin als risico dat de decentrale overheden niet aan de verwachtingen kunnen voldoen, hetgeen kan leiden tot teleurstelling van burgers en schade voor de representatieve democratie. De regering meent dit risico te kunnen ondervangen met goede ondersteuning aan de decentrale overheden en hecht eraan op te merken dat dit wetsvoorstel niet op zichzelf staat. De afgelopen kabinetsperiode heeft het ministerie van BZK, in het samenwerkingsprogramma Democratie in Actie, samen met partners zoals de VNG en verschillende gemeenten en beroeps- en belangenverenigingen gewerkt aan versterking van de lokale democratie. Op basis van deze ervaringen en de beschikbare onderzoeken en handreikingen heeft de minister van BZK in de bijlage 'Participatie en maatschappelijk initiatief in een meervoudige democratie' bij de brief van 22 maart 2021<sup>75</sup> over de uitvoering van het plan van aanpak versterking lokale democratie en bestuur en in reactie op de initiatiefnota-Samsom/Segers<sup>76</sup> een aantal uitgangspunten geformuleerd om democratische waarden te waarborgen. Die uitgangspunten zijn geen blauwdruk, voorschriften of juridisch afdwingbare normen, maar helpen de decentrale overheden te reflecteren op hun lokale participatiebeleid. Deze uitgangspunten worden samen met partners zoals de VNG, gemeenten en beroeps- en belangenverenigingen in het samenwerkingsprogramma Democratie in Actie in de praktijk gebracht. Zo is er bijvoorbeeld de Denkwijze(r) voor goede participatie<sup>77</sup> opgesteld, met daarin de succesfactoren en randvoorwaarden voor goede participatie. Om decentrale overheden te ondersteunen bij het bepalen van de juiste vorm van participatie heeft het ministerie van BZK samen met ProDemos een afwegingskader voor participatie ontwikkeld. Deze zogenoemde 'Participatiewijzer' helpt gemeenten kiezen voor de juiste mix van participatiemethoden.<sup>78</sup> Het biedt een vergelijking van methoden op basis van democratische waarden als inclusiviteit, transparantie, zeggenschap, deliberatie, efficiëntie en toegankelijkheid en geeft tips om goed voorbereid te zijn op participatie. De VNG ontwikkelt voorts in afstemming met het ministerie van BZK ook een modelparticipatieverordening en een bijbehorende handreiking om gemeenten te ondersteunen bij de uitvoering van het wetsvoorstel. Op dit moment is daartoe al een voorbeeld participatieverordening beschikbaar met een bijbehorende handreiking.<sup>79</sup> De ontwikkeling van een goed participatiebeleid, dat past bij de lokale omstandigheden, vraagt zorgvuldigheid en tijd. Daarom voorziet het wetsvoorstel ook in een overgangstermijn van twee jaar. Ook in deze regeerperiode voorziet de regering bij de implementatie van dit wetsvoorstel in ondersteuning van decentrale overheden bij de versterking van participatie. Vanwege de beschikbaarheid van deze praktische ondersteuning en voldoende tijd voor de implementatie heeft de regering het vertrouwen dat de decentrale overheden goede uitvoering kunnen geven aan de voorgestelde bepalingen in dit wetsvoorstel. Naar aanleiding van de opmerkingen van de Afdeling is in § 5 het flankerend beleid en de implementatie van het wetsvoorstel uitgebreider toegelicht.

*Onverminderd het voorgaande merkt de Afdeling het volgende op.*

#### **8. Van inspraak- naar participatieverordening**

*Het wetsvoorstel wijzigt artikel 150, eerste lid, van de Gemeentewet. Dit betekent dat gemeenten burgers niet alleen in staat stellen om betrokken te worden bij de voorbereiding van het beleid, maar ook bij de uitvoering en evaluatie daarvan. Daarbij spreekt de regering in de toelichting van een beweging van een 'inspraakverordening' (het huidige artikel 150) naar een (bredere) 'participatieverordening'.*

*De Afdeling merkt hierover het volgende op. In de eerste plaats is de vraag of het wenselijk is om gemeenten te verplichten om in aanvulling op de reeds bestaande verplichtingen op grond van de Awb, niet alleen voor de voorbereiding van beleid maar ook voor de uitvoering daarvan burgerbetrokkenheid verder te reguleren. In de praktijk dient een evenwicht te worden bereikt tussen de zorgvuldigheid die de overheid ook in de uitvoering dient te betrachten enerzijds en de slagvaardigheid die nodig is om vastgesteld beleid binnen afzienbare tijd om te zetten in concrete resultaten. Juist met het oog op het tegengaan van ontevredenheid van burgers is dat laatste van belang. De toelichting gaat daar niet op in.*

*Daarnaast kan worden gesignaleerd dat de voorgestelde uitbreiding in de toelichting verbonden wordt met hooggespannen verwachtingen omtrent verbetering van de participatie. Uit de toelichting ontstaat het beeld dat de democratie versterkt en vernieuwd moet worden en dat het formaliseren van burgerparticipatie in de brede betekenis die daaraan in de toelichting wordt gegeven, bij de uitvoering*

<sup>75</sup> Kamerstukken II 2020/21, 35 570 VII, nr. 95.

<sup>76</sup> Kamerstukken II, 2016/17, 34 581, nr. 2.

<sup>77</sup> Zie <https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/actueel/nieuws/2020/oktober/denkwyze-goede-participatie/>

<sup>78</sup> ProDemos, Participatiewijzer, te raadplegen via <https://www.participatiewijzer.nl/>

<sup>79</sup> Zie <https://vng.nl/nieuws/voorbeeld-verordening-participatie-en-handreiking-verschenen>



*en evaluatie van beleid daaraan kan bijdragen. De regering gaat echter niet concreet in op de vraag hoe deze formalisering aan dat doel zal bijdragen en aan welke aspecten met het oog daarop de gemeenteraad bij het stellen van kaders aandacht moet besteden. De nadere invulling wordt volledig aan de gemeenteraad overgelaten.*

*Gelet op de door de regering als fundamenteel beschouwde uitbreiding en de mogelijke gevolgen daarvan voor de representatieve democratie is de vraag of de wetgever, als hij ervoor kiest om de gemeenteraad deze verplichting op te leggen, dan niet ook nader moet regelen aan welke eisen de te stellen kaders moeten voldoen. Gezien het belang van de democratische rechten van de burger die aan de orde zijn kan, gegeven de opvatting van de regering dat wettelijk ingrijpen nodig is, vervolgens niet, zoals de toelichting doet, worden volstaan met het argument dat de gemeenteraad bij uitstek in staat is om te beoordelen waaraan in een gemeente behoefte bestaat. Indien dat argument werkelijk doorslaggevend is ware te overwegen de voorgestelde aanpassing van artikel 150, eerste lid, achterwege te laten.*

*De Afdeling adviseert in de toelichting de voorgestelde aanpassing nader te motiveren.*

### *Reactie onderdeel C, onder 8*

De regering deelt vanzelfsprekend het standpunt van de Afdeling dat de decentrale overheden hun besluitvorming enerzijds zorgvuldig moeten voorbereiden en uitvoeren en anderzijds ook de slagvaardigheid dienen te behouden. De regering hecht eraan te benadrukken dat burgerparticipatie slagvaardigheid niet in de weg hoeft te staan. De regering ziet dat kennis uit de samenleving de kwaliteit van besluitvorming en beleid kan verhogen en nieuwe perspectieven en creatieve en praktische oplossingen in beeld kan brengen, die juist bijdragen aan een slagvaardig en doelmatig overheidsoptreden. Ook is de betrokkenheid van belanghebbenden belangrijk voor het draagvlak voor beleid en dat kan de slagvaardigheid ten goede komen. Dat neemt niet weg dat onderwerpen waar snel handelen noodzakelijk is, zich minder goed zullen lenen voor een uitgebreid participatietraject vooraf. Niettemin kan de betrokkenheid van burgers, inwoners en maatschappelijke organisaties in de evaluatie alsnog van grote waarde zijn voor de voorzetting of herziening van het beleid in de toekomst. Tegelijkertijd draagt participatie vooraf niet altijd bij aan de zorgvuldige besluitvorming, bijvoorbeeld als de ruimte om daadwerkelijke invloed uit te oefenen te beperkt is. Het blijft ter beoordeling en politieke weging van de decentrale overheden hoe zij participatie zo in kunnen richten dat zowel zorgvuldigheid als slagvaardigheid zo goed mogelijk worden behartigd. Deze afweging is naar aanleiding van de onderhavige opmerking van de Afdeling toegelicht in § 3 van het algemeen deel van de toelichting.

De Afdeling merkt vervolgens op dat niet concreet is gemaakt hoe de formalisering van de brede invulling van burgerparticipatie bijdraagt aan de versterking van de democratie en aan welke aspecten met het oog daarop de gemeenteraad bij het stellen van kaders aandacht moet besteden. In de reactie op onderdeel C, onder 4, van het advies is reeds aangegeven dat heldere kaders voor burgerparticipatie de inwoners, bedrijven en maatschappelijke initiatieven duidelijkheid bieden over wat wanneer verwacht mag worden. Daarbij is het belangrijk dat het gemeentebestuur oog heeft voor democratische waarden als transparantie, inclusiviteit en zeggenschap. Zoals hiervoor werd genoemd kan de 'Participatiewijzer'<sup>80</sup> hierbij ondersteuning bieden – dit instrument biedt een vergelijking van methoden op basis van democratische waarden – alsook de modelparticipatieverordening van de VNG en de bijbehorende handreiking. Naar de mening van de regering kan zichtbaar beleid op grond van de voorgestelde participatieverordening om serieuze participatie te organiseren, eraan bijdragen dat alle inwoners die dat willen, kunnen meedoen.

De verordening bedoeld in artikel 150 Gemeentewet moet daarbij voldoen aan de wettelijke kaders, zoals de Grondwet, Algemene wet bestuursrecht (Awb) en mag niet in strijd zijn met de medebewindswetgeving. De betekenis van deze kaders voor de betrokkenheid van inwoners bij de voorbereiding, uitvoering en evaluatie van beleid is naar aanleiding van deze opmerking van de Afdeling toegelicht in § 6 van het algemeen deel van de toelichting.

## **9. Het uitdaagrecht**

### **a. Noodzaak van regeling**

*De regering heeft ervoor gekozen om een specifieke vorm van burgerparticipatie, te weten het uitdaagrecht, in de wet te regelen. Uit de toelichting blijkt onvoldoende waarom gekozen is voor specifiek deze vorm en niet voor regulering van een of meer andere vormen van burgerparticipatie. In*

<sup>80</sup> ProDemos, Participatiewijzer, te raadplegen via [www.participatiewijzer.nl](http://www.participatiewijzer.nl).



*de toelichting wordt alleen, zonder nadere motivering, vermeld dat het gaat om een 'veelbelovende' vorm van participatie en dat uit onderzoek blijkt dat in de huidige praktijk niet alle gemeenten op gelijke wijze openstaan voor dit soort verzoeken van inwoners.<sup>81</sup>*

*Uit het onderzoek van de Universiteit Leiden naar de mogelijkheden om te komen tot een uniforme regeling inzake burgerparticipatie blijkt echter dat aan het uitdaagrecht diverse juridische vragen en knelpunten kleven. Deze hebben onder meer betrekking op vraagstukken van aansprakelijkheid, organisatie, aanbesteding en in algemenere zin de eisen van de democratische rechtsstaat waaraan de uitvoering van overheidstaken zou moeten voldoen (zie hierna verder onder c). Op grond van empirisch onderzoek en een analyse van (onder meer) deze knelpunten kwamen de onderzoekers tot de conclusie dat een algemene wettelijke regeling voor burgerinitiatieven niet voor de hand ligt.<sup>82</sup> De toelichting noemt deze conclusie, maar bespreekt of analyseert haar in onvoldoende mate. Ook gaat de toelichting niet in op de voor- en nadelen van het uitdaagrecht. Daarbij laat de toelichting onder meer onbesproken dat de hooggespannen verwachtingen van de wettelijke verankering van het Right to Challenge in het Verenigd Koninkrijk geen werkelijkheid zijn geworden.<sup>83</sup>*

### **Reactie onderdeel C, onder 9a**

In § 2.1 van het algemeen deel van de toelichting is gevolg gegeven aan deze opmerking van de Afdeling en is onderbouwd waarom het uitdaagrecht een bijzondere vorm van participatie is. In de kern gaat het erom dat deze vorm van participatie niet door de overheid geïnitieerd wordt, maar dat juist inwoners en maatschappelijke partijen zelf een idee ontwikkelen en de overheid benaderen om dit te kunnen realiseren. Het uitdaagrecht laat zien dat er ruimte is voor maatschappelijk initiatief waarbij zowel grote projecten – bijvoorbeeld de exploitatie van een windmolenpark – als kleine(re) initiatieven – bijvoorbeeld het beheer en onderhoud van een (dieren)park, buurthuis, sportclub of het verrichten van zorg- of welzijnstaken – betekenisvol kunnen zijn. Door inwoners en maatschappelijke partijen – mee – te laten bepalen hoe taken worden uitgevoerd maakt hen tot een gelijkwaardige partner voor de overheid. Het uitdaagrecht vergroot de betrokkenheid en het eigenaarschap van inwoners in de directe (leef)omgeving. Het uitdaagrecht biedt ook kansen voor de kwaliteit van beleid. Het uitdaagrecht maakt namelijk passend maatwerk mogelijk door lokale kennis en inzet te benutten en kan zo leiden tot betere uitvoering. Tegelijkertijd biedt het inwoners de kans om hun kennis over de eigen buurt te benutten voor een beter plan. Minstens zo belangrijk is de opbrengst in termen van samenwerking en cohesie. Zo worden inwoners en maatschappelijke partijen gestimuleerd om samen aan de slag te gaan en hun netwerk te vergoten. Ook kan het leiden tot nieuwe vormen van samenwerking tussen overheden en de gemeenschap. Al met al kan dat leiden tot meer samenhang en saamhorigheid op een bepaalde plek of in een bepaalde buurt. Ook op die manier draagt het uitdaagrecht bij aan een veerkrachtige samenleving. Het door de Afdeling aangehaalde onderzoek van onderzoekers van de Universiteit Leiden naar de belemmeringen waar gemeenten en inwoners tegen aanlopen bij het uitdaagrecht en de inbreng tijdens het rondetafelgesprek van 3 april 2019 over het uitdaagrecht, waarbij wetenschappers, gemeenten en belangenorganisaties spraken, wijzen erop dat het succes van een initiatief in de praktijk afhankelijk lijkt van het treffen van een daarvoor openstaande gemeente. Met dit wetsvoorstel wordt daarom bevestigd dat inwoners de gemeente kunnen uitdagen door een verzoek tot overname van een gemeentelijke taak te doen, met uitoefening van hun petitierecht (artikel 5 Grondwet) en dat de gemeenteraad hiervoor in de participatieverordening kaders kan stellen. De huidige Gemeentewet staat weliswaar niet aan het stellen van regels over het uitdaagrecht in de weg, maar uit de motie-Segers c.s.<sup>84</sup> uit 2018 blijkt dat de Tweede Kamer vrijwel unaniem belang hecht aan een dergelijke regeling ten aanzien van het uitdaagrecht. De onderzoekers van de Universiteit Leiden constateren voorts ook dat de verhouding tussen de vertegenwoordigende organen en de burgerinitiatieven als een knelpunt ervaren wordt.<sup>85</sup> Dit wetsvoorstel draagt in zoverre bij aan de oplossing van dit knelpunt omdat het expliciet in de organieke wetgeving benoemt dat de uiteindelijke zeggenschap over de realisering van initiatieven van inwoners en maatschappelijke partijen bij de decentrale volksvertegenwoordiging berust zodat hier geen twijfel meer over hoeft te bestaan.

In de Nederlandse context wordt aan het uitdaagrecht een andere invulling gegeven dan de uitgebreide *right to challenge*-regeling zoals die in het Verenigd Koninkrijk geldt, dat is naar aanleiding van de opmerking van de Afdeling toegelicht in § 2.1. In Nederland kan de uitkomst van een uitdaging namelijk ook zijn dat een taak niet wordt overgenomen, maar dat er afspraken worden gemaakt over het uitvoeren van publieke taken tussen inwoners en gemeente, een zogenaamd samenwerkingsrecht.

<sup>81</sup> Memorie van toelichting, paragraaf 3.3.1.

<sup>82</sup> W. den Ouden, G. Boogaard, E.M.M.A. Driessen 2019 (noot 17), p. 35.

<sup>83</sup> W. den Ouden, G. Boogaard, E.M.M.A. Driessen 2019 (noot 17), p. 6.

<sup>84</sup> Kamerstukken II 2018/19, 35 000, nr. 24.

<sup>85</sup> W. den Ouden, G. Boogaard, E.M.M.A. Driessen, 2019 (noot 17), p. 32–33.



Dit past bij de lange politiek-bestuurlijke traditie van samenwerken die ons land kent. Een lichte wettelijke regeling op organiek niveau past volgens de regering daarom beter bij het autonome karakter van de decentrale bestuurlijke inrichting Nederland, waarbij de gemeenteraad een sterkere positie heeft ten aanzien van de invulling van de kaders van de uitvoering van hun taken dan in het Verenigd Koninkrijk.

#### **b. Grenzen aan uitbesteding van overheidstaken**

*De Afdeling erkent dat er in de samenleving ruimte dient te bestaan voor particulier initiatief. Het begrip 'burgerparticipatie' zoals dat in het wetsvoorstel en in de toelichting wordt gebruikt, dient daarvan nadrukkelijk te worden onderscheiden. Initiatieven van burgers om in private verbanden uiteenlopende maatschappelijke taken te ontplooien zijn van een andere aard en moeten daarom ook anders worden beoordeeld dan het door burgers laten uitvoeren van wat in de kern overheidstaken zijn en blijven.*

*In dat licht merkt de Afdeling op dat het bij het uitdaagrecht blijkens het wetsvoorstel niet gaat om het overdragen van overheidstaken aan particulieren (privatisering) maar om de uitvoering van overheidstaken door burgers. Daarbij gaat het om zowel autonome als medebewindstaken. Het wetsvoorstel regelt met het oog daarop niet duidelijk welke grenzen en voorwaarden decentrale overheden daarbij in acht moeten nemen. Ook de toelichting gaat hier nauwelijks op in. De nadere invulling wordt daarmee vrijwel in haar geheel aan de decentrale overheden zelf overgelaten.<sup>86</sup>*

*Het wetsvoorstel maakt in het voorgestelde artikel 150, derde lid, een onderscheid tussen autonome en medebewindstaken. Voor zover het de uitvoering van autonome taken betreft stelt het wetsvoorstel een beperking. Met betrekking tot de uitvoering van medebewindstaken regelt het wetsvoorstel dat dergelijke taken enkel kunnen worden uitgedaagd 'voor zover de uitvoering van de taak door een ander dan het college, onderscheidenlijk de burgemeester met het bij of krachtens die wet bepaalde niet in strijd is.' In de toelichting wordt daarbij aangegeven dat als de 'aard van de taak' zich niet leent voor een maatschappelijk initiatief, overname van taken niet mogelijk is. Onduidelijk is echter wat dit betekent. Er worden in de toelichting ook geen voorbeelden genoemd van gevallen waarin uitvoering van overheidstaken door particulieren gelet op de genoemde clausulering niet mogelijk zou zijn.*

#### **Reactie onderdeel C, onder 9b**

De Afdeling constateert dat met de voorgestelde regeling de invulling aan de gemeenteraad wordt overgelaten om te beslissen welke beleidsterreinen zich op voorhand lenen voor uitdaging en overname van de feitelijke uitvoering, of welke juist niet. Daar is voor gekozen omdat het belang dat met een initiatief gediend wordt, steeds zal moeten worden ingepast in het algemeen belang waarvoor de raad als geheel verantwoordelijk is. Zoals in de inleidende reactie op het advies al is opgemerkt, is de raad bij uitstek in staat om deze bijzondere belangen af te wegen tegen de belangen van andere inwoners en belanghebbenden, en aan te geven binnen welke financiële kaders er wordt gehandeld en hoe daarover verantwoording wordt afgelegd. Dat kan leiden tot de conclusie dat binnen de gestelde kaders voor bepaalde initiatieven geen ruimte is in de betreffende gemeente.

Daarnaast is het soms niet mogelijk om een taak te laten uitvoeren door een ander dan de overheid, omdat dit in strijd komt met de wet of omdat naar het oordeel van de raad de aard van de taak zich daartegen verzet. De voorgestelde regeling maakt onderscheid in regels over de uitvoering van autonome taken en medebewindstaken, omdat bij autonome taken de raad zelf deze taak heeft opgedragen aan het bestuur – en dus zelf kan beoordelen of dit in aanmerking kan komen voor een overname – terwijl dit in medebewindswetgeving is gevorderd door de wetgever. In dat geval zal de betreffende decentrale overheid – die belast is met die taak of taken – moeten bezien of er voor die specifieke uitdaging gezien de geldende wet- en regelgeving en de betrokken belangen ruimte is. Anders dan de Afdeling voorstelt, acht de regering het niet passend om met dit wetsvoorstel op voorhand duidelijk te maken wanneer een taak zich wel of niet leent voor uitdaging. Die afweging zal immers per beleidsterrein verschillen en dat laat zich niet in een algemene wettelijke regeling vatten, zo concluderen ook de onderzoekers van de Universiteit Leiden. Naar aanleiding van deze opmerking van de Afdeling zijn in § 4.3.4 wel enkele voorbeelden toegevoegd waarbij de ruimte voor overname door een inwoner of maatschappelijk initiatief kan ontbreken.

<sup>86</sup> Er zijn voorbeelden waarbij gemeenten dit zelf ter hand nemen. Zo heeft de gemeente Rotterdam in 2014–2015 een beleidskader opgesteld. Hierin staat dat alle taken van de overheid in aanmerking komen voor uitdaging waarvoor budget is opgenomen op de begroting, met uitzondering van wat exclusief is voorbehouden aan de overheid (zoals hulddiensten en politie). Zie *Right to challenge op zijn Rotterdams* (beschikbaar via: <https://www.rotterdam.nl/wonen-leven/right-to-challenge/Kader-Right-to-Challenge.pdf>). Ook de provincie Friesland kent een beleidskader waarin dergelijke punten worden geadresseerd (beschikbaar via <https://provinciale-begroting.frl/2018/wp-content/uploads/sites/4/2017/09/Beleidsbrief-Recht-om-uit-te-dagen.pdf>).



### c. Publiekrechtelijke waarborgen

*In het kader van de uitvoering van overheidstaken worden doorgaans nadere beslissingen genomen en handelingen verricht. Voor zover daarbij belangen van burgers in het geding zijn gebeurt dit volgens in de wet vastgelegde procedures die met waarborgen zijn omkleed. Daarbij gaat het om regels en beginselen omtrent transparantie, zorgvuldigheid en motivering, publieke verantwoording en rechtsbescherming. Ook overigens is de overheid bij de uitvoering van taken gebonden aan wettelijke regels op terreinen zoals arbeidsomstandigheden, aanbesteding en aansprakelijkheid.*

*Uit het onderzoek van de Universiteit Leiden komen bij de toepassing van het uitdaagrecht in de praktijk de nodige knelpunten naar voren.<sup>87</sup> Zo blijkt dat voor 'maatwerkoplossingen' op het terrein van aansprakelijkheid, organisatie en aanbesteding vaak expertise nodig is waarover de initiatiefnemers niet beschikken. Daarnaast blijkt ook uit dit onderzoek dat daar waar bijvoorbeeld (EU-)regelgeving in de weg staat aan initiatieven, deze regels niet zomaar buitenspel gezet kunnen worden. Ten slotte worden knelpunten geconstateerd met betrekking tot de toepasselijkheid van de hiervoor genoemde eisen van de democratische rechtsstaat. Wettelijk vastgelegde waarborgen die voor de overheid gelden en die betrekking hebben op democratische legitimatie, verantwoording afleggen aan de gemeenschap, transparantie, grondrechten (met name het verbod op ongelijke behandeling) en rechtsbescherming kunnen bij burgerinitiatieven zoals in het kader van het uitdaagrecht, in het gedrang komen.<sup>88</sup>*

*De toelichting stelt dat vragen waarop het wetsvoorstel geen antwoord biedt, bijvoorbeeld inzake aanbesteding, verhouding tot huidige contracten en aansprakelijkheid door het decentrale bestuur zelf ter hand moeten worden genomen. Dat geldt ook voor de in acht te nemen publiekrechtelijke waarborgen. De toelichting vermeldt alleen dat het van belang is dat bij de beoordeling van verzoeken om een deel van de taken van het gemeentebestuur door anderen te laten uitvoeren, 'zorgvuldig moet worden bezien welke waarborgen daarbij moeten worden getroffen'.<sup>89</sup> Voorbeelden die genoemd worden zijn de peiling van draagvlak onder belanghebbende inwoners, de bescherming van belangen van derden en transparantie. In hoeverre de op deze punten voor de overheid geldende wettelijke regels (zoals de Awb en de Wet openbaarheid van bestuur) ook van toepassing zullen zijn op de 'uitdagings' blijkt uit de toelichting niet.*

*De Afdeling adviseert in het licht van het voorgaande de voorgestelde regeling van het uitdaagrecht te heroverwegen.*

### Reactie onderdeel C, onder 9c

De regering heeft naar aanleiding van dit advies in § 4.3.5 uitgebreid toegelicht hoe dit wetsvoorstel zich verhoudt tot de genoemde wet- en regelgeving en publiekrechtelijke waarborgen, om zo duidelijkheid te scheppen over de door de Afdeling benoemde vraagstukken. Met het wetsvoorstel is beoogd het uitdaagrecht op een zodanige wijze wettelijk te verankeren dat het past binnen de bestaande juridische kaders en verantwoordelijkheden van het decentrale bestuur. De regering erkent dat het voor initiatiefnemers en de decentrale overheden lastig kan zijn om bij een concreet initiatief te beoordelen welke rechtsvorm het beste past en welke regels rondom aanbesteding en aansprakelijkheid gelden. Ter praktische ondersteuning van deze vraagstukken heeft het programma Democratie in Actie een aantal handreikingen ontwikkeld, die zijn benoemd in genoemde paragraaf.

### 10. Conclusie

*De Afdeling heeft er begrip voor dat nader wordt bezien of binnen de grondwettelijke grenzen van ons representatief stelsel de betrokkenheid van burgers bij het overheidsbeleid kan worden verbeterd en zo ja, in hoeverre daarvoor aanvullende regels nodig en wenselijk zijn. De Afdeling is echter op grond van de in dit advies gegeven overwegingen van oordeel dat het wetsvoorstel en de daarop gegeven toelichting ernstig tekortschieten. Zij concludeert dat het wetsvoorstel in fundamentele zin moet worden heroverwogen en derhalve niet in deze vorm bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal kan worden ingediend.*

<sup>87</sup> E.M.M.A. Driessen, G. Boogaard & W den Ouden, 'De wettelijke regeling van het right to challenge in de praktijk. Much ado about nothing?' in: *Regelmaat*, 2019, nr. 6, p. 417-419.

<sup>88</sup> Zie ook W. den Ouden, G. Boogaard, E.M.M.A. Driessen, 2019 (noot 17), paragraaf 4.2.1

<sup>89</sup> In Rotterdam (zie het beleidskader in noot 66) is bepaald dat de uitdaging, inclusief aansprakelijkheid, verantwoording en toetsingsmomenten worden ingekaderd in een overeenkomst. Als er sprake is van een bestaand contract, dan gaat de gemeente in gesprek met de aanbieder om te bezien of deze ruimte wil bieden aan wijkinitiatieven. Bij een nieuwe aanbesteding wordt ruimte voor uitdagingen gecreëerd.



## *Wijzigingen los van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State*

Van de gelegenheid is gebruikgemaakt om de volgende wijzigingen door te voeren in de tekst van het wetsvoorstel.

### **Artikel I, II en IV, telkens onderdeel A, derde subonderdeel**

In het nieuw voorgestelde derde lid van artikel 150 Gemeentewet is 'het college en de burgemeester' telkens vervangen voor 'het gemeentebestuur' (artikel I). De reden hiervoor is dat het ook denkbaar is dat de raad regels stelt over de betrokkenheid van inwoners en maatschappelijke initiatieven bij de uitvoering van taken die bij de raad zijn belegd. Dit was ook reeds in de memorie van toelichting vermeld. De overkoepelende term 'gemeentebestuur' ziet op ieder bevoegd orgaan van de gemeente (artikel 10 Gemeentewet). De wijziging van het corresponderende artikel 147, derde lid, Provinciewet (artikel II) en 154, tweede lid, WolBES (artikel III) zijn eveneens zo aangepast dat het gaat om taken die aan het 'provinciebestuur' onderscheidenlijk 'eilandsbestuur' zijn opgedragen of van hen zijn gevorderd.

Tevens is in het derde lid, onderdeel b, in deze bepalingen 'opgedragen' vervangen voor 'gevorderd', omdat dit beter aansluit bij de terminologie van medebewind zoals die wordt gebezigd in artikel 108, tweede lid, Gemeentewet, artikel 105, tweede lid, Provinciewet en artikel 136, tweede lid, WolBES.

### **Artikel III, derde lid**

Ook in de voorgestelde wijziging van artikel 79, derde lid, Waterschapswet de term 'waterschapsbestuur' gebruikt, in plaats van 'dagelijks bestuur'.

### **Artikel VII**

In dit artikel is gedifferentieerde inwerkingtreding mogelijk gemaakt. Aangezien het wetsvoorstel een wijziging betreft voor vier verschillende decentrale bestuurslagen, kan het ten behoeve van een zorgvuldige invoering nodig zijn om de inwerkingtreding op verschillende tijdstippen vast te stellen.

*De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal bezwaren bij het voorstel en adviseert het voorstel niet bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal in te dienen, tenzij het is aangepast.*

*De vice-president van de Raad van State,*

*Th.C. de Graaf*

Ik verzoek U, mede namens de Minister van Infrastructuur en Waterstaat, het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet, 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) en de gewijzigde memorie van toelichting daarbij aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

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



## Advies Raad van State

No. W04.20.0175/1

's-Gravenhage, 1 oktober 2020

Aan de Koning

Bij Kabinetsmissive van 17 juni 2020, no.2020001226, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, mede namens de Minister van Infrastructuur en Waterstaat, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet 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), met memorie van toelichting.

Het voorstel voorziet in een wijziging van de Gemeentewet, de Provinciewet, de Waterschapswet en de Wet openbare lichamen Bonaire, Saba en Sint Eustatius (hierna: WolBES). Deze wijziging schrijft voor dat de vertegenwoordigende organen van de verschillende decentrale overheden de reikwijdte van de zogenaamde inspraakverordening moeten uitbreiden. Hierdoor zouden ingezetenen ook betrokken moeten worden bij de uitvoering en evaluatie van beleid en niet enkel bij de voorbereiding. Daarnaast expliciteert het wetsvoorstel de mogelijkheid die vertegenwoordigende organen hebben om een verordening vast te stellen waarin het uitdaagrecht is vastgesteld.

Volgens de toelichting is een belangrijk motief voor de versterking van burgerparticipatie dat op dit moment inwoners 'die het gevoel hebben dat de overheid er niet voor of namens hen is, teleurgesteld raken en afhaken'. In dat verband wil de regering de verbondenheid van inwoners versterken 'zodat inwoners meer het gevoel krijgen dat de overheid er voor hen is en rekening met hen houdt'.<sup>1</sup> Voor inwoners is verder niet altijd duidelijk, aldus de regering, 'waar ze terecht kunnen met vragen of zorgen over het handelen van de overheid'.<sup>2</sup>

### Samenvatting

De Afdeling advisering van de Raad van State erkent dat er bij bepaalde groepen burgers onvrede bestaat over de overheid, het overheidsbeleid en de door de overheid geleverde prestaties en dat in de samenleving recht dient te worden gedaan aan de noodzakelijke ruimte voor particulier initiatief. In die zin begrijpt zij en erkent zij het belang van de dieperliggende achtergrond van het wetsvoorstel. Mensen verwachten een overheid die presteert, bereikbaar is, beloftes nakomt en in verbinding staat met de inwoners. Op de overheid bestaat vanuit dat perspectief de nodige kritiek. Politici, bestuurders en ambtenaren zullen zich serieus moeten afvragen of deze kritiek ook op hen of hun organisatie van toepassing is en hoe zij hun prestaties met het oog daarop kunnen verbeteren. Dat betreft ook de betrokkenheid van burgers. 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 op de voorgrond treden.

De Afdeling heeft echter grote aarzeling of het wetsvoorstel aan bovengenoemde doelstelling een positieve bijdrage gaat leveren. Zij signaleert dat een adequate motivering van de noodzaak en toegevoegde waarde ervan ontbreekt. In de toelichting wordt gesuggereerd dat de representatieve democratie dient te worden aangevuld, zodat beter dan nu kan worden voorkomen dat kiezers teleurgesteld afhaken. Een gedegen analyse van het geformuleerde probleem ontbreekt echter als ook een dragende motivering van de noodzaak en effectiviteit om met het oog daarop de democratie te vernieuwen. Ook wordt uit de toelichting niet duidelijk hoe de in het wetsvoorstel voorgestelde instrumenten (burgerparticipatie in de gehele beleidscyclus en het uitdaagrecht) daarop een adequate reactie zouden vormen. Ten slotte wordt in de toelichting nauwelijks ingegaan op de betekenis van het wetsvoorstel voor het functioneren van de representatieve democratie.

Tegen deze achtergrond en in samenhang met het voorgaande zet de Afdeling vraagtekens bij de afzonderlijke onderdelen van het wetsvoorstel. De voorgestelde uitbreiding van de inspraakverordening acht zij onvoldoende gemotiveerd en op haar mogelijke consequenties doordacht. Voorts acht zij de noodzaak van een wettelijke regeling van het uitdaagrecht niet aangetoond. Deze bepaling roept daarnaast een aantal vragen op die de regering in de toelichting onbeantwoord laat. Dit betreft onder meer de publiekrechtelijke waarborgen die bij het uitdaagrecht in acht moeten worden genomen.

<sup>1</sup> Memorie van toelichting, paragraaf 2.1.

<sup>2</sup> Memorie van toelichting, paragraaf 2.1.



Alles overwegend heeft de Afdeling er begrip voor dat nader wordt gezien of binnen de grondwettelijke grenzen van ons representatief stelsel de betrokkenheid van burgers bij het overheidsbeleid kan worden verbeterd en zo ja, in hoeverre daarvoor aanvullende regels nodig en wenselijk zijn. De Afdeling is echter op grond van de in dit advies gegeven overwegingen van oordeel dat het wetsvoorstel en de daarop gegeven toelichting ernstig tekortschieten. Zij concludeert dat het wetsvoorstel in fundamentele zin moet worden heroverwogen en derhalve niet in deze vorm bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal kan worden ingediend.

## Leeswijzer

Het advies bestaat uit drie delen. In deel A wordt ingegaan op de inhoud en achtergrond van het wetsvoorstel. Hierbij wordt eveneens ingegaan op de toelichting van de regering op dit wetsvoorstel. In onderdeel B wordt een analyse gegeven van de plaats van burgerparticipatie in het democratische bestel. De Afdeling komt hiertoe omdat een dergelijke analyse in de memorie van toelichting ontbreekt. Dat terwijl het wetsvoorstel en de nieuwe vormen van democratie die de regering blijkens de toelichting door middel van het wetsvoorstel beoogt te stimuleren, de kern van het democratisch bestel op decentraal niveau raken. Een analyse hiervan acht de Afdeling daarom onontbeerlijk voor een adequate beoordeling van het wetsvoorstel. In onderdeel C volgt tot slot een beoordeling van het wetsvoorstel.

## A. INHOUD EN ACHTERGROND WETSVOORSTEL

### 1. Inhoud van het wetsvoorstel

Het wetsvoorstel voorziet in een wijziging van artikel 150 en 170 Gemeentewet en de 'corresponderende' artikelen 145 en 147 Provinciewet, artikel 79 Waterschapswet en artikel 154 en 172 WolBES. In dit advies wordt kortheidshalve uitsluitend verwezen naar de Gemeentewet en gemeentelijke organen. De analyse en beoordeling in de onderdelen B en C is echter eveneens van toepassing op de andere decentrale overheden die door het wetsvoorstel worden bestreken.<sup>3</sup>

Op dit moment regelt artikel 150 Gemeentewet twee zaken. Ten eerste verplicht het de gemeenteraad een verordening vast te stellen waarin regels worden gesteld met betrekking tot de wijze waarop ingezetenen en belanghebbenden bij de voorbereiding van gemeentelijk beleid worden betrokken ('inspraakverordening'). Ten tweede schrijft artikel 150 voor dat de uniforme openbare voorbereidingsprocedure (afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb)) op de inspraakprocedure van toepassing is, tenzij de inspraakverordening zelf anders bepaalt.

Het wetsvoorstel breidt artikel 150 Gemeentewet in twee opzichten uit:

#### *i. Van inspraakverordening naar participatieverordening*

Ten eerste moet de gemeenteraad de reikwijdte van de bovengenoemde inspraakverordening uitbreiden: niet alleen moeten regels worden gesteld betreffende het betrekken van de burger bij de voorbereiding van gemeentelijk beleid, maar ook bij de uitvoering en evaluatie van beleid, aldus het eerste lid. Hierdoor wordt de 'inspraakverordening' meer een 'participatieverordening', aldus de toelichting.<sup>4</sup> Voor de uitvoering van beleid denkt de regering aan 'buurtprojecten en feitelijke werkzaamheden die zorgen voor de verbetering van de sociale en fysieke omgeving en de voorzieningen in de buurt'.<sup>5</sup>

In het voorgestelde tweede lid wordt bepaald dat indien de betrokkenheid wordt geregeld in de vorm van inspraak, afdeling 3.4 Awb van toepassing blijft, tenzij de verordening anders bepaalt. Inzake het vormgeven van inspraak op decentraal niveau blijft de situatie dus hetzelfde. Het 'betrekken' van ingezetenen kan op basis van de huidige wettekst echter ook op tal van andere manieren dan via inspraak plaatsvinden, zo stelt de toelichting. Deze noemt in dat verband internetconsultatie, G1000-bijeenkomsten, raadspanels, ontwerpatelier, stadsgesprekken, discussiefora en enquêtes.<sup>6</sup> Ook refereert de toelichting aan burgerfora, (gelote) burgerpanels, het meedenken bij projecten, digitale peilingen, online burgerbegrotingen, het ter beschikking stellen van wijkbudgetten en gebruikersgroepen. Met andere woorden: ook in de huidige situatie vindt burgerparticipatie reeds op zeer verschillende manieren en in uiteenlopende vormen plaats.

<sup>3</sup> Met dien verstande dat afdeling 3.4 Awb niet van toepassing is in Caribisch Nederland en artikel 170 Gemeentewet geen corresponderend artikel heeft in de Waterschapswet.

<sup>4</sup> Memorie van toelichting, paragraaf 1.

<sup>5</sup> Memorie van toelichting, paragraaf 2.1. De regering definieert burgerparticipatie daar als 'een manier van beleidsvoering waarbij burgers, individueel of georganiseerd, direct of indirect, de kans krijgen om invloed uit te oefenen op de voorbereiding, uitvoering of evaluatie van beleid'.

<sup>6</sup> Memorie van toelichting, paragraaf 3.2.





## ii. Uitdaagrecht

Ten tweede wordt in het derde lid het uitdaagrecht in de Gemeentewet geëxpliciteerd. Zij wordt gezien als een uitvloeisel van het petitierecht van artikel 5 Grondwet.<sup>7</sup> Volgens de voorgestelde bepaling kunnen in de participatieverordening voorwaarden worden gesteld waaronder ingezetenen en maatschappelijke partijen taken van gemeenten kunnen uitvoeren. Het gaat hierbij om zowel taken die in autonomie als medebewind worden uitgevoerd. In geval van medebewind is het laten uitvoeren door anderen niet mogelijk voor zover dat in strijd is met het bij of krachtens de wet bepaalde.

Naast artikel 150 wijzigt het wetsvoorstel artikel 170 Gemeentewet. Hierin is nu nog bepaald dat de burgemeester toeziet op onder andere voorbereiding, vaststelling en uitvoering van gemeentelijk beleid en besluiten. Hieraan wordt 'evaluatie' toegevoegd, in lijn met de voorgestelde wijziging in artikel 150, eerste lid.

## 2. Aanleiding van het wetsvoorstel

Het wetsvoorstel vloeit voort uit afspraken in het regeerakkoord van het kabinet Rutte III. Daarin staat dat het kabinet 'via een Right to challenge-regeling burgers en lokale verenigingen de mogelijkheid wil geven om een alternatief voorstel in te dienen voor de uitvoering van collectieve voorzieningen in hun directe omgeving.'<sup>8</sup> Het gesprek tussen regering en parlement over de verhouding tussen overheid en burger en over de betrokkenheid van burgers bij het lokale bestuur en het formaliseren van deze betrokkenheid is al langer gaande.<sup>9</sup> Zo werd in 2013 in de Kabinetsnota over de 'Doe-democratie' aangegeven dat burgerbetrokkenheid moest worden ondersteund door het enerzijds 'in positie brengen' van burgers en anderzijds het vergroten van het aansluitingsvermogen van de overheid.<sup>10</sup> Dit wetsvoorstel kan in deze context worden gezien.

De bovengenoemde kabinetsnota ontstond niet in een vacuüm maar was een reactie op rapporten van diverse adviesorganen. Diverse instanties kwamen in die tijd met rapporten waarin aandacht werd gevraagd voor verschillende vormen van burgerbetrokkenheid bij bestuur en bij initiatieven in het publieke domein.<sup>11</sup> Dit paste ook in de tijdgeest: de bovengenoemde nota ondersteunde ook de tendens waarbij de overheid 'zich terugtrekt' en ruimte laat aan burgerinitiatieven. Er wordt in dat kader meer en vaker een beroep gedaan op 'de burger' in 'de participatiesamenleving'. Dit laatste concept werd met de troonrede van 2013 bekend bij het grote publiek:

'Het is onmiskenbaar dat mensen in onze huidige netwerk- en informatiesamenleving mondiger en zelfstandiger zijn dan vroeger. Gecombineerd met de noodzaak om het tekort van de overheid terug te dringen, leidt dit ertoe dat de klassieke verzorgingsstaat langzaam maar zeker verandert in een participatiesamenleving. Van iedereen die dat kan, wordt gevraagd verantwoordelijkheid te nemen voor zijn of haar eigen leven en omgeving.'<sup>12</sup>

In die periode heeft het concept vooral zijn uitwerking gekregen in het kader van de decentralisaties in het sociale domein.<sup>13</sup> Voorts kan gewezen worden op de op de Omgevingswet gebaseerde Omgevingsregeling.<sup>14</sup> In bredere zin echter wordt met de participatiesamenleving bedoeld op een democratisch bestel waarin meer ruimte wordt gecreëerd voor diverse vormen van burgerparticipatie.

<sup>7</sup> Memorie van toelichting, in het bijzonder paragraaf 3.1.

<sup>8</sup> Regeerakkoord 'Vertrouwen in de toekomst', oktober 2017, p. 7.

<sup>9</sup> Zie bijvoorbeeld Kamerstukken II 2004/05, 29 362, nr. 31.

<sup>10</sup> Ministerie van BZK, *De Doe-democratie. Kabinetsnota ter stimulering van een vitale samenleving* (bijlage bij Kamerstukken II 2012/13, 33 400-VII nr. 79), p. 3–4. Kritisch hierover A. Kok, 'Herinnering aan de rechtsstaat. Pleidooi voor serieus openbaar bestuur', *Stadsessays Trancity Valiz*, 2018, p. 31 e.v.

<sup>11</sup> Wetenschappelijke raad voor het regeringsbeleid, *Vertrouwen in burgers*, Amsterdam: Amsterdam University Press 2012. Raad voor het Openbaar Bestuur, *Loslaten in vertrouwen: naar een nieuwe verhouding tussen overheid, markt én samenleving*, december 2012. Sociaal en Cultureel Planbureau, *Burgermacht op eigen kracht? Een brede verkenning van ontwikkelingen in burgerparticipatie*, maart 2014.

<sup>12</sup> Troonrede 2013 (<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/toespraken/2013/09/17/troonrede-2013>).

<sup>13</sup> Zie ook artikel 2.6.7 van de Wet maatschappelijke ondersteuning.

<sup>14</sup> Strcr. 2019, 56288, artikel 7.4. Zie verder artikel 5.47, 5.48, 5.51 en 16.55 Omgevingswet en artikel 5.3, 5.5, 10.2, eerste en tweede lid, 10.7 en 10.8 Omgevingsbesluit. Hierover M. Hurenkamp en E. Tonkens, *Ontwerpprincipes voor betere burgerparticipatie*, *Bestuurskunde* 29 (1) 2020, p. 54–63.



## B. BURGERPARTICIPATIE EN DEMOCRATIE: ANALYSE

### 3. Burgerparticipatie

#### a. Inleiding

Sinds de jaren zestig van de vorige eeuw heeft zich een geleidelijke democratisering van de samenleving voltrokken. Werknemers kregen medezeggenschap in de bedrijven en instellingen waar ze werken. Ook huurders bij woningcorporaties, studenten in het onderwijs en patiënten in de gezondheidszorg kregen meer zeggenschap. Deze democratisering houdt verband met andere maatschappelijke ontwikkelingen, zoals de emancipatie van burgers, ontzuiling, individualisering, steeds hogere opleidingsniveaus en welvaartsgroei. Bovendien zijn burgers de laatste jaren door technologische innovaties steeds beter in staat om zichzelf te organiseren en van zich te laten horen.<sup>15</sup>

Onder invloed van deze maatschappelijke democratisering, heeft burgerparticipatie zich in de loop van de tijd verder binnen het politieke bestel ontwikkeld. Zo zijn er in de loop van de tijd drie vormen ('generaties') van participatie ontstaan die nu naast elkaar bestaan.<sup>16</sup>

- De eerste vorm is *inspraak*: overheden stellen voor zij een beslissing nemen relevante partijen, vaak aangeduid als 'stakeholders': omwonenden, ondernemers en belangengroepen, hun opvatting daarover te geven.
- De tweede vorm is *deliberatie*: overheden nodigen burgers uit voor uitvoerig overleg en discussie over voorliggende politieke keuzes.
- De derde vorm betreft *burgerinitiatieven*, ook wel 'doe-democratie' genoemd. Burgers – vaak samen met of gesteund door overheden en bedrijven – nemen daarbij zelf initiatieven om hun straat of wijk te beheren of bijvoorbeeld hun zorg te regelen.

De discussie over burgerparticipatie wordt in de huidige tijd verder gevoerd. Daarbij zijn verschillende perspectieven aan de orde.

#### b. Burgerparticipatie: drie kritieken op de bestaande situatie

De roep om (meer) burgerparticipatie komt voort uit kritiek op het huidige stelsel. Als we het actuele debat overzien, dan zijn er grosso modo drie invalshoeken – maatschappelijk, politiek en bestuurlijk – van waaruit het democratische gehalte van het politieke bestel kritisch wordt gezien.

#### i. Samenleving: te weinig vrijheid

Vanuit dit perspectief wordt de kracht benadrukt van de vitale samenleving vol kennis en goede ideeën, waarvan de overheid zou kunnen profiteren. De gedachte is dat geëmancipeerde burgers meer ruimte en vrijheid claimen om zelf te bepalen hoe zij zaken regelen in het private maar ook het publieke domein.

Vanuit dit perspectief wordt gepleit voor het uitbesteden van overheidstaken aan burgers op grond van daartoe door burgers genomen initiatieven. Burgers zouden vanuit deze invalshoek geredeneerd echter te veel beperkingen ervaren doordat regels hen in de weg zitten, overheden hen niet faciliteren of doordat zij überhaupt geen contact krijgen met de overheid. Initiatieven komen daardoor niet of slechts moeizaam van de grond.<sup>17</sup>

#### ii. Politiek: niet representatief

De kritiek vanuit deze invalshoek houdt in dat de representatieve democratie onvoldoende representatief is. Mensen zouden zich niet meer herkennen in 'de politiek'. Deze kritiek valt in twee delen uiteen. Onderscheid kan daarbij worden gemaakt tussen a. een gebrekkige afspiegeling en b. onvoldoende inhoudelijke representatie.

Ten eerste zijn veel volksvertegenwoordigingen geen goede afspiegeling van de bevolking in termen van gender, opleidingsniveau, culturele achtergrond en sociaal-economische status, zo is de kritiek. Bovendien kampen de traditionele politieke partijen in Nederland al jaren met ledenverlies.<sup>18</sup> Dit zet

<sup>15</sup> Zie onder andere WRR 2012 (noot 11), p. 146.

<sup>16</sup> T. van de Wijdeven, L. de Graaf en F. Hendriks, *Actief burgerschap, Lijnen in de literatuur*, Tilburg/Den Haag: TSPB/BZK 2013, p. 9–10.

<sup>17</sup> W. den Ouden, G. Boogaard, E.M.M.A. Driessen, *Right to Challenge, Een studie naar de mogelijkheden voor een algemene regeling voor het 'Right to Challenge' en andere burgerinitiatieven in Nederland (eindrapport)*, Universiteit Leiden, 2019, p. 36.

<sup>18</sup> Dit past in een bredere tendens van tal van vertegenwoordigende organen die hun ledenbestand zien afkalven. Te denken valt aan vakbonden en sectororganisaties.



ook hun representativiteit onder druk, terwijl zij een centrale rol spelen bij de selectie en vorming van toekomstige politici.

Ten tweede wordt gesteld dat de politieke agenda te weinig gaat over waar mensen zich zorgen om maken. De ROB spreekt zelfs over een 'legitimiteitscrisis' waarbij 'de mensen die namens ons de besluiten nemen, slechts kunnen rekenen op een beperkt draagvlak onder de mensen die zij representeren'.<sup>19</sup> Meer recent heeft ook de Staatscommissie parlementair stelsel vanuit dit perspectief gesteld dat de inhoudelijke representatie tekortschiet:

'De maatschappelijke realiteit laat zien dat de parlementaire democratie op dit moment niet werkt voor iedereen en dat burgers voor wie de democratie minder goed werkt, dreigen af te haken van de politiek of al afgehaakt zijn.'<sup>20</sup>

Vanuit dit type kritiek wordt onder meer gepleit voor referenda, G1000's en burgerpanels en -fora.

### iii. Bestuur: te weinig prestaties

Een derde perspectief heeft betrekking op de wijze waarop de overheid zijn taken uitvoert. Er zou op veel terreinen sprake zijn van 'falende' uitvoeringsinstanties. Daaraan draagt bij dat er vaak meer (politieke) aandacht is voor nieuwe beleidsvorming dan voor de vraag – vooraf noch achteraf – of beleid ook echt werkt.<sup>21</sup>

Vanuit deze kritiek komt het idee dat de overheid het niet alleen kan en dat deze daarom beter de kennis en ervaring bij burgers moet benutten. Door burgers directer te betrekken, komt er kwalitatief beter beleid tot stand dat beter aansluit bij de behoeften in de samenleving. Vanuit dit perspectief wordt wel aangedrongen op meer en kwalitatief betere inspraak en advies vanuit de samenleving. Soms wordt nog een stap verder gegaan en gepleit voor het geheel overlaten van taken aan burgers: zij zouden het beter kunnen dan de overheid. Burgerparticipatie wordt in dat geval soms ook gezien als een manier om de leemte te vullen die ontstaat door bezuinigingen en een 'terugtrekkende verzorgingsstaat'.<sup>22</sup>

In het politieke en maatschappelijke debat over burgerparticipatie en de sterk uiteenlopende vormen daarvan, lopen deze perspectieven en kritieken vaak door elkaar heen. Deze sporen lopen echter niet noodzakelijkerwijs parallel en leiden ook niet steeds tot dezelfde conclusies en uitkomsten. Diverse auteurs wijzen er op dat doelen van participatie zelfs op gespannen voet met elkaar kunnen staan en dat zowel vooraf als op moment van evaluatie duidelijk moet zijn welk doel in een bepaald geval precies beoogd is.<sup>23</sup>

Voorts is de vraag of, als het doel al vaststaat, het beoogde doel – meer vrijheid voor burgers, betere besluitvorming, meer draagvlak voor beleid en/of grotere democratische legitimatie – met de gekozen vorm van burgerparticipatie in de praktijk ook echt bereikt wordt. Beantwoording van die vraag is voor het gezag van de overheid van cruciaal belang. Verwachtingen over burgerparticipatie zouden realistisch moeten zijn. Met het oog daarop zouden in de voorafgaande afweging alle kanten zorgvuldig moeten worden belicht: de kansen én de risico's. Gebeurt dat niet, dan bestaat het gevaar dat de doelen niet worden bereikt en de maatschappelijke onvrede bij bepaalde groepen burgers niet afneemt maar juist toeneemt. Burgers krijgen dan minder vertrouwen in de overheid en zijn daardoor juist minder geneigd te participeren, in welke vorm dan ook.<sup>24</sup>

Een cruciaal element in die afweging is de verhouding tussen de verschillende vormen van burgerparticipatie en de representatieve democratie. Vaak wordt gezegd dat burgerparticipatie alleen een 'aanvulling' is op de representatieve democratie maar wat betekent dat concreet? Zijn eventuele spanningen tussen deze vormen van democratie oplosbaar? En wat betekent burgerparticipatie precies voor de rol van de overheid? Grondige doordenking van deze vragen is nodig om een afgewogen oordeel te kunnen geven. Ook omdat achter deze vragen verschillende opvattingen over 'representatie' schuilgaan en de toelichting ervan uit lijkt te gaan dat de representatieve democratie op

<sup>19</sup> Raad voor het openbaar bestuur, *Vertrouwen op democratie*, februari 2010, p.16.

<sup>20</sup> Staatscommissie parlementair stelsel, *Lage drempels, hoge dijken: Democratie en rechtsstaat in balans* (eindrapport), Amsterdam: Boom 2018, p.100.

<sup>21</sup> Zie recent: ABDTOPconsult, *Werk aan Uitvoering. Fase 1: Probleemanalyse*, 2020, p.33 e.v. en eerder: Algemene Rekenkamer, *Tussen beleid en uitvoering*, 2004, p.11.

<sup>22</sup> Ministerie van BZK 2013 (noot 10), p. 14 en 19: Het eerlijke verhaal gebiedt te erkennen dat geldtekort voor de overheid een belangrijke aanleiding is om activiteiten los te laten en ruimte te scheppen voor maatschappelijk initiatief'. Zie ook de hiervoor geciteerde passage uit de troonrede 2013.

<sup>23</sup> M. Hurenkamp en E. Tonkens 2020 (noot 14), p. 56–57.

<sup>24</sup> J. van der Sanden, *De verborgen gebreken van buurtinitiatieven*, 2020 (beschikbaar via: <http://www.socialevraagstukken.nl/>).



dit moment tekort schiet<sup>25</sup> wordt op de verhouding tot de representatieve democratie hieronder afzonderlijk ingegaan.

#### 4. Verhouding tot het representatieve stelsel

##### a. Inleiding

De toelichting lijkt, voor wat betreft de opvatting over representatie, aan te sluiten bij het rapport van de Staatscommissie parlementair stelsel (hierna: de Staatscommissie) van 2018.<sup>26</sup> Hoewel het rapport in de toelichting niet wordt genoemd, geldt het hier daarom toch als vertrekpunt.

De Staatscommissie onderscheidt drie vormen van representatie:

- afspiegeling (naar factoren zoals leeftijd, geslacht en opleidingsniveau),
- inhoudelijke representatie (naar overtuiging en standpunt) en
- symbolische representatie.<sup>27</sup>

Een van de belangrijkste stellingen van de Staatscommissie is dat met name de *inhoudelijke* representatie tekortschiet en dat dit leidt tot (maatschappelijke) onvrede:

‘De inhoudelijke representatie schiet te kort. De maatschappelijke realiteit laat zien dat de parlementaire democratie op dit moment niet voor iedereen even goed werkt en dat burgers voor wie de democratie minder goed werkt, dreigen af te haken op de politiek of al afgehaakt zijn.’<sup>28</sup>

Het wetsvoorstel lijkt van dezelfde opvatting uit te gaan. In vrijwel gelijklopende bewoordingen spreken de toelichting en de Staatscommissie over het risico dat burgers ‘teleurgesteld raken’ en ‘afhaken’.<sup>29</sup>

De door de regering in de toelichting geformuleerde vormen van burgerparticipatie zouden bijdragen aan de oplossing van dit ‘representatie-probleem’. Daarbij benadrukt de regering in de toelichting dat ‘de representatieve democratie het uitgangspunt vormt en dat de participatieve democratie slechts een aanvulling hierop is’.<sup>30</sup> In dit verband verwijst de regering naar het Jaarverslag 2016 van de Raad van State, waarin gewaarschuwd werd voor ondoordachte vermenging van beide vormen van democratie die kan leiden tot het geleidelijk disfunctioneren van de vertegenwoordigende organen.<sup>31</sup>

In de kabinetsnota inzake de Doe-democratie van 2013 onderkende de regering ook zelf dit spanningsveld:

‘Naast het stelsel van representatieve democratie (voor het nemen van gelegitimeerde besluiten) is een tweede domein van collectieve besluitvorming (zelfsturing in gemeenschappen en coproductie in netwerken) ontstaan. Zo is er een meervoudige democratie aan het ontstaan, waarin spanningen tussen beide systemen niet kunnen uitblijven.’

In deze nota geeft de regering echter geen nadere duiding van die spanningen en hoe daarmee zou moeten worden omgegaan.

##### b. Kritiekpunten

In de wetenschappelijke literatuur zijn de afgelopen jaren vraagtekens geplaatst bij (bepaalde vormen van) burgerparticipatie en de effecten hiervan op het functioneren van de representatieve democratie.<sup>32</sup> Kern van veel kritische beschouwingen is het risico dat de werking van de representatieve

<sup>25</sup> Memorie van toelichting, paragraaf 2.1.

<sup>26</sup> Eindrapport staatscommissie 2018 (noot 20), p. 58–59; p.135–138.

<sup>27</sup> Eindrapport staatscommissie 2018 (noot 20), paragraaf 3.5.1.

<sup>28</sup> Eindrapport staatscommissie 2018 (noot 20), p.16.

<sup>29</sup> Memorie van toelichting, paragraaf 2.1.

<sup>30</sup> Memorie van toelichting, paragraaf 2.3.

<sup>31</sup> Jaarverslag Raad van State 2016, p.17.

<sup>32</sup> Zie onder andere: H. Engels en G. Voerman, ‘Lokale rechtsstaat, democratie en politiek’, in: M. Duchateau en A. Tollenaar (red.) *Vertrouwen in de lokale rechtsstaat, decentralisatie als governance-vraagstuk*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2018, p.157–170; E. Tonkens, M. Trappenburg, M. Hurenkamp en J. Schmidt, *Montessori democratie. Spanningen tussen burgerparticipatie en de lokale politiek*, Amsterdam: Amsterdam University Press 2015, o.a. p. 100–101; R. Koole, 2019, ‘Maak de gemeentepolitiek Wibaut-proof’, *Socialisme & Democratie* 76(6): p.56–69, aldaar p.60–62; T.W.G. van der Meer, ‘De politieke participatieparadox’, in: *Democratie: nieuwe ontwikkelingen, publicatie van de Staatsrechtkring*, Oisterwijk: Wolf Legal Publishers 2018, p.93–107, p. 101–102; en J. Uitermark, *De gevaarlijke belofte van burgerschap 2.0*, 2012 (beschikbaar via: <https://www.socialevraagstukken.nl/>).



democratie door (bepaalde vormen van) burgerparticipatie kan worden aangetast. Ook de Staatscommissie heeft op dit risico gewezen.<sup>33</sup>

In het debat hierover kunnen de volgende elementen worden onderscheiden:

### **i. Verschillende opvattingen over representatie**

De Grondwet gaat primair uit van een vertegenwoordigende democratie.<sup>34</sup> Een eerste en fundamenteel punt betreft de vraag wat het begrip 'vertegenwoordiging' inhoudt. Wat betekent 'vertegenwoordigen' precies? Wat vraagt dit van de kiezers en van de gekozenen?

De Staatscommissie heeft aangegeven dat representatie betekent dat er zo weinig mogelijk verschil zit tussen de 'belangen, idealen, ideeën, aspiraties en ambities van de kiezers' en de verwezenlijking daarvan door de volksvertegenwoordiging. Daarmee lijkt de Staatscommissie te beantwoorden aan een observatie die de Raad van State deed in het jaarverslag 2016: 'in de beeldvorming en het publieke spraakgebruik is het begrip 'vertegenwoordiging' van betekenis veranderd (...). Daarbij treedt de vertegenwoordiger als agent op voor de achterban, de principaal.'<sup>35</sup> In deze visie zou de vertegenwoordiger vooral fungeren als vertolker, als spreekbuis van zijn kiezers en vanuit die rol niet of in mindere mate geneigd zijn zelfstandige afwegingen te maken of oplossingen te steunen die niet of niet geheel stroken met de belangen van zijn achterban.

In diverse publicaties is deze benadering van 'representatieve democratie' betwist. Volgens deze kritieken moet niet het vertolken, dan wel verwezenlijken van de wensen en opvattingen van specifieke groepen burgers voorop staan, maar besluitvorming op basis van het algemeen belang.<sup>36</sup> Dit vloeit voor wat betreft de Staten-Generaal voort uit artikel 50 van de Grondwet ('de Staten-Generaal vertegenwoordigen het Nederlandse volk') en de bepalingen die zien op het stemmen zonder last door de representatieve organen (artikel 67, derde lid, Grondwet voor wat betreft de Staten-Generaal, artikel 129, zesde lid, Grondwet betreffende provinciale staten, gemeenteraad en eilandsraden).<sup>37</sup>

Deze visie op representatie houdt in dat het aan de kiezer is om de partij en/of volksvertegenwoordiger aan te wijzen die hij of zij het behartigen van het algemeen belang het meest toevertrouwt. Het is vervolgens aan de (leden van de) volksvertegenwoordiging om op grond van hun mandaat het algemeen belang te behartigen en op grond hiervan zelfstandig tot besluitvorming te komen. Daarbij dient zij uit te gaan van het eigen oordeel over wat voor de bevolking als geheel noodzakelijk is.<sup>38</sup> De gedachte is dat volksvertegenwoordigers daartoe bij uitstek geëquipeerd zijn. Zij hebben als taak om goed geïnformeerd op basis van een in het openbaar uitgedragen visie maar wel met oog voor alle relevante aspecten en argumenten zelfstandig te oordelen over vaak complexe maatschappelijke vraagstukken en in dat verband alle belangen en tegenstellingen tegen elkaar af te wegen. Essentieel daarbij is dat, zo komt ook in verkiezingsuitslagen tot uitdrukking, burgers verschillende en met elkaar strijdige opvattingen en belangen hebben die zoveel mogelijk met elkaar verenigd moeten worden. Het maken van beleid is daarom meer dan een optelsom van opzichzelfstaande belangen; het betekent vaak ook verschillen overbruggen en compromissen sluiten.<sup>39</sup>

Het verschil tussen de hiervoor genoemde opvattingen over 'representatie' is niet absoluut. Een belangrijk onderdeel van de representatieve democratie is dat niet alleen voorafgaande aan verkiezingen maar ook tussentijds de verbinding wordt gemaakt met de samenleving en met burgers. Om het algemeen belang goed te kunnen duiden, moeten de diverse deelbelangen en opvattingen die in de samenleving aan de orde zijn bij het parlement bekend zijn en door individuele volksvertegenwoordigers in het parlement vertolkt worden en tegen elkaar worden afgewogen.

<sup>33</sup> Eindrapport staatscommissie 2018 (noot 20), p.158–159.

<sup>34</sup> Zie over democratie in de Grondwet: G. Boogaard, 'De Grondwet waarborgt de 'gemengde democratie'. Over de zoektocht naar de gecodificeerde democratie' *RM Themis*, nr. 6, 2018, p. 240–250. Anders dan Boogaard meent volgt uit artikel 4 en 130 Grondwet niet dat de kiezer rechtstreekse invloed op het beleid dient te hebben. Voor zijn opvatting biedt de tekst van de Grondwet (dat via het kiesrecht alleen de invloed van de kiezer op de samenstelling van de volksvertegenwoordiging waarborgt) alsook de grondwetsgeschiedenis geen steun. Voorstellen om het in de Grondwet vastgelegde primaat van de vertegenwoordigende democratie aan te passen dan wel aan te vullen, zijn tot dusverre niet aanvaard.

<sup>35</sup> Jaarverslag Raad van State 2016, p.16.

<sup>36</sup> A. Kok, *Naar een volksdemocratie? Het rammelende representatie-concept van de commissie-Remkes*, 2020 (beschikbaar via: [www.annemarie-kok.nl](http://www.annemarie-kok.nl)).

<sup>37</sup> Zie ook E.Y. van Vugt, 'Versterking van de democratie: Parlementaire vertegenwoordiging volgens de Staatscommissie', *Tijdschrift voor Constitutioneel Recht*, april 2019, p.129.

<sup>38</sup> Zie ook het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State betreffende het voorstel van wet van het lid van Raak houdende verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet, strekkende tot opnemings van bepalingen inzake het correctief referendum, Kamerstukken II 2019/20, 35 129, nr. 4, punt 5 en de aldaar genoemde literatuur.

<sup>39</sup> Jaarverslag Raad van State 2016, p.16. Zie voorts S. Munneke en A. Kok, *Nieuwe lokale democratie: goedbedoeld maar ondoordacht*, 2018 (beschikbaar via: <http://www.socialelvraagstukken.nl>).



Om die deelbelangen naar voren te brengen kunnen burgers zich organiseren. Op dat vlak gebeurt er van oudsher al veel: aan het publieke debat wordt op verschillende momenten, in verschillende vormen en door verschillende organisaties, groepen burgers en individuele personen deelgenomen. 'Contact met de burger' en het inventariseren van de verschillende gezichtspunten moet in dat licht bezien binnen een representatieve democratie de normaalste zaak van de wereld zijn en is dus niet het exclusieve domein van de participatieve democratie.<sup>40</sup> Dat neemt echter niet weg dat de uitgangspunten van beide visies fundamenteel verschillend zijn en deze in de praktijk stevig met elkaar in botsing kunnen komen.

De vraag die voorligt is hoe nieuwe vormen van burgerparticipatie die worden voorgesteld in aanvulling op wat reeds kan en gebeurt, zich tot de representatieve democratie verhouden. Dergelijke vormen van burgerparticipatie mogen, zo meent ook de regering blijkens de toelichting, een goede werking van de representatieve democratie niet aantasten. Voor een goede afweging is daarom van belang dat de mogelijke effecten van burgerparticipatie zorgvuldig in kaart gebracht en geanalyseerd worden.

## ii. Het effect van burgerparticipatie op de representatieve democratie

Zoals vermeld in het voorgaande, bestaat er een grote diversiteit aan vormen van burgerparticipatie. Soms gaat het om praktische werkzaamheden van inwoners die een plantsoen schoonhouden, ouderenvervoer regelen of een speeltuin beheren. Andere keren oefenen mensen invloed uit op gemeentelijk beleid (burgerfora, referenda) of op de verdeling van financiële middelen (burgerbegrotingen). Deze uiteenlopende vormen van participatie hebben gevolgen voor de rol en positie van de gemeenteraad en voor de wisselwerking tussen raad en college. Ook de wetwijziging die de regering hier voorstelt moet in dat licht worden gezien.

De toelichting op het wetsvoorstel laat de mogelijke gevolgen voor de representatieve democratie grotendeels onbesproken. In de toelichting komen wel de veronderstelde voordelen aan de orde, maar worden de mogelijke nadelen niet belicht. Met het oog op een zorgvuldige analyse kan gewezen worden op de volgende mogelijke risico's voor de representatieve democratie.

### Deelbelangen en participatieve ongelijkheid

Zoals hierboven uiteengezet staat in de politieke en parlementaire besluitvorming het algemeen belang centraal. Weliswaar moeten volksvertegenwoordigers op de hoogte zijn van diverse deelbelangen (en deze tegen elkaar kunnen afwegen), maar geformaliseerde vormen van burgerparticipatie leiden ertoe dat slechts enkele van die deelbelangen voor het voetlicht komen. 'Burgers' vormen geen homogene groep en 'de burger' bestaat dan ook niet.<sup>41</sup> Kenmerkend voor onze pluralistische samenleving zijn juist de grote verschillen in opvattingen, wensen en belangen tussen mensen.

Uit onderzoek blijkt bovendien dat mensen ook sterk verschillen in de mate waarin ze participeren: de meeste participatiekanalen worden maar door een klein deel van de burgers benut.<sup>42</sup> Die burgers zijn bovendien geen doorsnede van de bevolking. De realiteit is dat niet alle burgers in staat en bereid zijn te participeren. Effectief participeren vereist ook, zoals de Staatscommissie naar voren heeft gebracht, de nodige voorkennis en sociale en verbale vaardigheden maar ook tijd en zelfvertrouwen.<sup>43</sup> Met name verschillen in opleiding zijn hier bepalend. De ervaring leert dan ook dat nagenoeg elke vorm van participatie wordt gedomineerd door dezelfde groepen burgers.<sup>44</sup> In dat verband wordt wel gesproken over de 'participatie-elite'.

Ook voor deze actieve burgers blijkt het vaak lastig om anderen duurzaam bij activiteiten en beslissingen te betrekken. De vraag is dan in hoeverre deelnemers spreken namens het hele dorp of de hele buurt.<sup>45</sup> Zelfs als een initiatief op ruim draagvlak kan rekenen is het noodzakelijk met de belangen van minderheden rekening te houden.<sup>46</sup> De bedoelde participatieve ongelijkheid is het kleinst voor die vormen waarvan de participatiegraad het hoogst ligt: verkiezingen en – in mindere mate – referenda.

<sup>40</sup> Koole 2019 (noot 32), p. 61.

<sup>41</sup> E. Tonkens en M. Hurenkamp, *Werknotitie effectieve burgerparticipatie*, Universiteit voor Humanistiek, 2019, p.5.

<sup>42</sup> Van der Meer 2018 (noot 32), p. 95; W. den Ouden, 'Wel betalen, niet bepalen: de subsidiëring van burgerinitiatieven', in: *Democratie: nieuwe ontwikkelingen, publicatie van de Staatsrechtkring*, Oisterwijk: Wolf Legal Publishers 2018, p.146.

<sup>43</sup> Eindrapport staatscommissie 2018 (noot 20), p.158.

<sup>44</sup> T. van der Meer, 'De lokale democratie en het probleem van participatieve ongelijkheid', in: *Mens en Maatschappij*, vol. 91, nr. 4, 2016 p. 357–380. In dit artikel wordt naast ongelijkheid in demografische zin (afspiegeling) ook ongelijkheid in beleidsvoorkeuren geconstateerd (o.a. p. 361). Dit laatste betekent dat mensen met bepaalde beleidsvoorkeuren meer geneigd zijn tot burgerparticipatie.

<sup>45</sup> H. Ubels, *Novel forms of governance with high levels of civic self-reliance*, Rijksuniversiteit Groningen, 2020, zie onder andere de conclusie op p. 155–156.

<sup>46</sup> Zie onder andere W. den Ouden, G. Boogaard, E.M.M.A. Driessen 2019 (noot 17), p.30.



De toename van het aantal kanalen voor politieke inspraak door burgers kan de reeds bestaande maatschappelijke ongelijkheden in participatie echter verder vergroten. De paradox is dat hoe meer kanalen er komen voor burgers om politiek actief te worden, hoe groter de kans op ongelijkheid in participatie wordt.<sup>47</sup>

### Druk op volksvertegenwoordiging en risico van groeiend wantrouwen

Diverse onderzoekers wijzen er voorts op dat de representatieve democratie door burgerinitiatieven in het defensief wordt gedrongen.<sup>48</sup> Zij constateren dat raadsleden, om te voorkomen dat zij het verwijt krijgen niet naar 'de burgers te luisteren', zich soms feitelijk gedwongen of onder druk gezet voelen, toe te geven aan burgerinitiatieven zonder deze af te (durven) wegen tegen publieke belangen in bredere zin. Het debat verplaatst zich in dat geval feitelijk naar buiten de raadzaal (depolitiserend) en de representatieve democratie kan vervolgens nog slechts afhechten en een formeel oordeel vellen (juridiserend).<sup>49</sup> Een mogelijk gevolg hiervan is dat de belangen en opvattingen van burgers die om wat voor reden dan ook niet hebben geparticipeerd, in de politieke besluitvorming ondergesneeuwd raken.

Tegelijkertijd geldt dat de burgers die, vaak op uitdrukkelijke uitnodiging van de overheid, wel hebben geparticipeerd ervan uitgaan dat hun adviezen worden opgevolgd. Als een gemeenteraad dat vervolgens niet doet en op grond van zijn kiezersmandaat alle belangen afweegt en een afwijkende keuze maakt, bestaat het gevaar van teleurstelling en verdere vervreemding. De 'politiek' luistert dan immers niet naar de 'bevolking'. Waar participatie draagvlak en vertrouwen beoogde, wordt zo wellicht het tegenovergestelde bereikt.<sup>50</sup>

De vraag is of deze ontstane spanning tussen burgerparticipatie en representatieve democratie kan worden ondervangen of verminderd door heldere kaders. De Staatscommissie heeft gepleit voor strikte en duidelijke randvoorwaarden voor het gebruik van instrumenten van burgerparticipatie op nationaal niveau, zoals nauwkeurige omschrijving van het onderwerp, goede communicatie en duidelijk ingerichte en heldere afgebakende processen.<sup>51</sup>

Betwijfeld kan echter worden of nieuwe kaders de hiervoor bedoelde spanning werkelijk kunnen wegnemen. Aannemelijk is dat versterking van burgerparticipatie in veel gevallen de afwegingsruimte van de volksvertegenwoordiging niet formeel maar wel feitelijk zal beperken. Het probleem van participatieve ongelijkheid blijft in die context bestaan. Ook is de vraag hoe de bedoelde kaders zich verhouden tot reeds bestaande wettelijke regels en procedureafspraken omtrent inspraak en besluitvorming. Aanvullende regels kunnen de bestaande procedures complexer maken.

### Terugtrekkende overheid; rechtsstatelijke waarborgen

Burgerparticipatie kan van invloed zijn op de rol van de overheid. In de praktijk constateren onderzoekers dat burgerparticipatie vaak wordt voorgesteld in termen van 'loslaten' en 'vertrouwen' op de kracht en de vitaliteit van de samenleving.<sup>52</sup> Ruimte voor burgerinitiatieven betekent dan dat de overheid op dat terrein terugtreedt en vooral faciliteert. Dat is ook aan de orde bij het voorgestelde uitdaagrecht. De bedoeling daarvan is, zo blijkt uit het wetsvoorstel, dat in bepaalde gevallen en onder bepaalde voorwaarden niet langer de overheid zijn taken zelf uitvoert maar de uitvoering van die taken opdraagt aan ingezetenen en maatschappelijke partijen.

Bezien vanuit de rol van de overheid zijn hierbij verschillende vragen te stellen. Zo is bijvoorbeeld de vraag of overheidstaken die worden opgedragen aan particulieren nog wel als 'overheidstaken' hebben te gelden. De Staatscommissie heeft gesteld dat in dit verband vaak gebruikte term 'doe-democratie' onjuist te vinden; het gaat veeleer om een specifieke vorm van privatisering.<sup>53</sup> In dat geval kan de overheid inderdaad 'loslaten' omdat uitvoering van die specifieke taak niet meer tot zijn verantwoordelijkheid behoort. Daarvan lijkt echter meestal niet te worden uitgegaan. Daardoor kan een onduidelijke situatie ontstaan waarbij de overheid juridisch nog wel verantwoordelijk is maar in de praktijk nog maar moeilijk op de uitvoering aanspreekbaar is.

<sup>47</sup> Van der Meer 2018 (noot 32), p. 96.

<sup>48</sup> Zie onder andere E. Tonkens, M. Trappenburg, M. Hurenkamp en J. Schmidt, 2015 (noot 32), p. 99; W. den Ouden, G. Boogaard, E.M.M.A. Driessen 2019 (noot 17), paragraaf 4.2.1.

<sup>49</sup> M. van der Harst, F. Bredewold, E. Tonkens, *Democratische legitimatie en duurzaamheid van burgerinitiatieven in zorg en welzijn*, Universiteit voor Humanistiek, 2019, p.6.

<sup>50</sup> Zie ook het rapport *Lokale democratie op zoek naar zichzelf*, uitgave van Democratie in Actie, 2020, p.11. Bijlage bij Kamerstukken II 2019/20, 35 300-VII, nr. 125.

<sup>51</sup> Eindrapport staatscommissie 2018 (noot 20), p.159 e.v. Zie ook Nationale ombudsman, *Een goed begin is het halve werk. Een onderzoek naar participatie bij infrastructurele rijksprojecten*, 2019 (beschikbaar via <http://www.nationaleombudsman.nl>)

<sup>52</sup> Zie bijvoorbeeld Memorie van toelichting, paragraaf 2.1

<sup>53</sup> Eindrapport staatscommissie 2018 (noot 20), p.156.



Indien ervan uitgegaan blijft worden dat sprake is van uitvoering van overheidstaken is de vraag of de overheid kan volstaan met alleen een faciliterende rol. Het opdragen van taken aan particulieren kan er toe leiden dat de overheid feitelijk de controle kwijtraakt. Omdat de uitvoering bij een specifieke groep burgers of particuliere organisatie ligt kan de overheid minder gemakkelijk voorkomen dat de belangen van de niet-participerende inwoners ondersneeuwen. Daarnaast is van wezenlijk belang dat publiekrechtelijke waarborgen waaraan de overheid in die hoedanigheid bij de uitvoering van taken gehouden is zoals transparantie, representativiteit, zorgvuldige besluitvorming, publieke verantwoording, grondrechten (met name het verbod op ongelijke behandeling) en rechtsbescherming bij de uitvoering van overheidstaken door burgers voldoende zijn gegarandeerd.<sup>54</sup>

Tot slot is het de vraag in hoeverre de regeling van publiekrechtelijke waarborgen, daar waar het gaat om nieuwe vormen van burgerparticipatie, geheel of vrijwel geheel aan de decentrale overheden gelaten kan worden. Het gaat, ook in relatie tot de representatieve democratie en de overheidsorganen die daarin een vitale rol spelen, om kernelementen van de democratische rechtsstaat. De vraag is of de behoefte aan maatwerk kan rechtvaardigen dat de democratische rechten van burgers in de politieke besluitvorming in belangrijke mate afhankelijk worden van de gemeente of provincie waar zij woonachtig zijn.

### *c. Conclusie*

Het voorgaande betekent niet dat de kritiek op de overheid zoals hiervoor aan de orde is gekomen geen hout snijdt. Politici, bestuurders en ambtenaren zullen zich serieus moeten afvragen of deze kritiek ook op hen of hun organisatie van toepassing is. Mensen verwachten een overheid die presteert, bereikbaar is, beloftes nakomt en in verbinding staat met de inwoners. Dit laatste betekent niet alleen adequaat reageren op vragen, klachten en suggesties. Het betekent ook 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 op de voorgrond treden. Juist het inventariseren van gezichtspunten en de weging van deelbelangen van verschillende (groepen) inwoners is een belangrijk onderdeel van de representatieve democratie. Gekozenen en bestuurders op alle niveaus binnen de overheid moeten zich hiervan bewust zijn en hiernaar handelen.

De vraag is hoe daarin verbetering aan te brengen en in hoeverre burgerparticipatie in dat verband een passend antwoord kan bieden. Daarbij moet in het oog gehouden worden dat aan bepaalde vormen van burgerparticipatie aanzienlijke risico's zitten. Hierdoor kunnen deze vormen van burgerparticipatie nadelig uitpakken voor burgers die niet participeren. Daarnaast kan de representatieve democratie worden aangetast en kunnen publiekrechtelijke waarborgen in het gedrang komen. Uit het voorgaande blijkt dat een zorgvuldige analyse van met elkaar samenhangende aspecten daarom noodzakelijk is.

## **C. BEOORDELING VAN HET WETSVOORSTEL**

### *5. Betekenis wettelijke verankering*

Alleen de voorgestelde wettekst in ogenschouw nemend zijn de gevolgen van het wetsvoorstel op het eerste gezicht beperkt. Bij het voorgestelde uitdaagrecht gaat het alleen om een facultatieve regeling die de feitelijke uitvoering van taken door burgers beoogt te bevorderen. Het gaat niet om juridische overdracht van bevoegdheden.

Uit de toelichting blijkt echter dat met de voorgestelde wettelijke verankering een andere benadering en vernieuwing van de democratie wordt beoogd die veel verder strekt dan wat strikt juridisch gezien nu wordt vastgelegd. De bedoeling is blijkens de toelichting dat decentrale overheden door deze wet actief gestimuleerd worden om de verschillende vormen van burgerparticipatie toe te passen en verder te ontwikkelen. Blijkbaar staat een proces voor ogen waarin in de toekomst andere en mogelijk verdergaande vormen van burgerparticipatie ontwikkeld worden. In die context krijgt de beoogde wettelijke verankering een zwaarder gewicht.

In dat licht bezien en uitgaande van de hiervoor gegeven analyse, gesignaleerde knelpunten en gestelde vragen merkt de Afdeling over het wetsvoorstel het volgende op.

### *6. Onduidelijke probleemanalyse*

Zoals hiervoor vermeld wijst de toelichting van het wetsvoorstel er op dat het risico bestaat 'dat de inwoners die het gevoel hebben dat de overheid er niet voor of namens hen is, teleurgesteld raken en

<sup>54</sup> W. den Ouden, G. Boogaard, E.M.M.A. Driessen 2019 (noot 17), p. 30 en p. 33.





afhaken'.<sup>55</sup> In dat verband wil de regering de verbondenheid van inwoners versterken 'zodat inwoners meer het gevoel krijgen dat de overheid er voor hen is en rekening met hen houdt'.

De Afdeling erkent dat er bij bepaalde groepen burgers onvrede bestaat over de overheid, het overheidsbeleid en de door de overheid geleverde prestaties. In die zin begrijpt zij en erkent zij het belang van de dieperliggende achtergrond van het wetsvoorstel (zie hiervoor punt 3b).

Uit onderzoek blijkt echter dat maatschappelijk onbehagen een complex verschijnsel is dat veel verschillende oorzaken heeft.<sup>56</sup> De vraag is hoe dit wetsvoorstel zich daartoe verhoudt. Wetgeving is alleen zinvol als het een effectieve en evenredige reactie vormt op een maatschappelijk probleem. Vanuit dit oogpunt schiet de toelichting ernstig tekort. Een gedegen analyse van waar in onze samenleving nu precies het probleem zit ontbreekt, als ook een gedragen motivering van de noodzaak en effectiviteit om met het oog daarop de democratie te versterken en vernieuwen. Ook wordt uit de toelichting niet duidelijk hoe de in het wetsvoorstel voorgestelde instrumenten (burgerparticipatie in de gehele beleidscyclus en het uitdaagrecht) daarop een adequate reactie zouden vormen.

Daarbij valt het de Afdeling op dat de toelichting naast de maatschappelijke onvrede bij bepaalde groepen burgers nog een tweede probleem aanstipt, namelijk dat 'voor inwoners niet altijd duidelijk is waar ze terecht kunnen met vragen of zorgen over het handelen van de overheid'.<sup>57</sup> Daarmee lijkt de regering als motief van het wetsvoorstel een ander probleem te definiëren, namelijk het probleem van de ontoegankelijke overheid.<sup>58</sup> Onduidelijk blijft echter waarom een oplossing voor dit probleem gezocht zou moeten worden in meer burgerparticipatie, in plaats van concrete maatregelen die een betere bereikbaarheid en toegankelijkheid van de overheid kunnen waarborgen.

Tot slot valt het de Afdeling op dat de regering onderstreept dat decentrale overheden al met allerlei participatievormen werken. De toelichting bevat meerdere (plaatselijke) voorbeelden. De regering gaat echter niet in op de vraag of elk van deze sterk uiteenlopende instrumenten effectief zijn en welke eventuele (structurele) lessen uit deze voorbeelden getrokken kunnen worden. Ook wordt niet ingegaan op de eventuele resultaten die plaatselijk zijn behaald bij het oplossen van de problemen die aan dit wetsvoorstel ten grondslag lijken te liggen.<sup>59</sup>

Tot nu toe wordt empirisch onderzoek naar burgerparticipatie vooral gekenmerkt door kwalitatief onderzoek naar een of enkele praktijkvoorbeelden (casestudies). Er is echter nog te weinig betrouwbare empirische informatie die representatief is voor participatie in het algemeen (behoudens uiteraard verkiezingen en referenda). Daarbij gaat het om vragen als: welke vormen komen hoe vaak voor? Welk doel wordt beoogd met participatie? Ook lijkt het beschikbare kwalitatieve onderzoek nog geen goed algemeen beeld te geven en daarmee nog geen voldoende inzicht te bieden in de concrete resultaten. Met name bestaat nog geen voldoende grondig en breed inzicht in de precieze aard van de knelpunten en wat in dat verband wel werkt en wat niet en waarom dat het geval is. Meer en grondiger empirisch onderzoek lijkt aangewezen alvorens kan worden overwogen of en zo ja, welke aanvullende wetgeving nodig is.

## 7. Gevolgen voor functioneren representatieve democratie

Een bijzonder aandachtspunt in de probleemanalyse is de verhouding van het wetsvoorstel tot het bestaande democratische bestel. De representatieve democratie blijft het uitgangspunt, zo stelt de toelichting; burgerparticipatie is daarop alleen een aanvulling. Vervolgens stelt de toelichting dat burgerparticipatie de positie van de volksvertegenwoordiging juist versterkt, aangezien dit wetsvoorstel de gemeenteraad ertoe zal brengen heldere kaderstelling te creëren voor participatie.

Hiermee is echter niet de vraag beantwoord hoe *burgerparticipatie* als zodanig, mede in het licht van de Grondwet (zie hiervoor punt 4), de representatieve democratie op een verantwoorde wijze zal kunnen aanvullen en waarom het risico van ondoordachte vermenging van representatieve en directe vormen van democratie dat door de regering terecht wordt onderkend,<sup>60</sup> zich niet zal voordoen. In dat verband is ook het in de toelichting genoemde hoofdschap van de gemeenteraad ex artikel 125, eerste

<sup>55</sup> Memorie van toelichting, paragraaf 2.1.

<sup>56</sup> Denkwerk, *Onrust in voorspoed. Hoe een stabiele samenleving vraagt om grip en inbedding*, 2019 (beschikbaar via: <http://www.denkwerk.online>) Over de oorzaken van maatschappelijke onvrede is veel meer gepubliceerd. Zie bijvoorbeeld B. Heijne, *Onbehagen. Nieuw licht op de beschaafde mens*, Amsterdam: Ambo/Anthos 2016. K. Putters, *Veenbrand. Smeulende kwesties in de welvarende samenleving*, Amsterdam: Prometheus 2019. Zie uitgebreider het advies van de Afdeling advisering over het initiatiefvoorstel van Wet correctief referendum, Kamerstukken II 2019/20, 35 129, nr. 4, p. 12–14.

<sup>57</sup> Memorie van toelichting, paragraaf 2.1.

<sup>58</sup> Zoals ook geconstateerd in diverse rapporten van de Nationale ombudsman. Zie bijvoorbeeld *Overheid moet telefonische toegankelijkheid verbeteren*, 2019 (beschikbaar via <http://www.nationaleombudsman.nl>).

<sup>59</sup> Memorie van toelichting, paragraaf 2.2.

<sup>60</sup> Memorie van toelichting, paragraaf 2.3, verwijst naar het jaarverslag van de Raad van State 2016, p. 17.



lid Grondwet aan de orde. De vraag is hoe kan worden voorkomen dat de uit het hoofdschap voortvloeiende eindverantwoordelijkheid van de raad voor het gemeentelijk beleid in de praktijk door bepaalde vormen van burgerparticipatie wordt aangetast.<sup>61</sup>

Daarbij is van belang dat de toelichting verschillende vormen van burgerparticipatie noemt (zie hiervoor punt 1).<sup>62</sup> Dit zijn zeer uitlopende vormen van burgerparticipatie, met (naar verwachting) uiteenlopende effecten op de representatieve democratie. Datzelfde geldt voor het uitdaagrecht, dat door de regering zonder nadere toelichting als 'veelbelovend' wordt aangeduid. In hoeverre de representatieve democratie hiermee is aangevuld of versterkt, blijft echter onduidelijk.

Het in één adem noemen van al deze uiteenlopende vormen van burgerparticipatie en vervolgens de verwachting uitspreken dat burgerparticipatie 'in het algemeen' de representatieve democratie aanvult en versterkt, getuigt volgens de Afdeling dan ook niet van de zorgvuldige analyse die nodig is. Daarbij is enerzijds van belang dat burgerparticipatie en representatieve democratie geen tegenstelling vormen. Zoals hiervoor gememoreerd is contact met en participatie door de burger een integraal onderdeel van de representatieve democratie en wordt er op grond van de huidige wetgeving en in de praktijk van oudsher al op allerlei manieren en in allerlei vormen door maatschappelijke organisaties, groepen burgers en individuele personen geparticipeerd. Anderzijds moet worden voorkomen dat beide vormen van democratie op ondoordachte wijze worden vermengd. Het ontbreken van een voldoende grondige en zorgvuldige analyse wringt hier des te meer nu de wetenschappelijke literatuur wijst op reële risico's op aantasting van de representatieve democratie (zie hiervoor punt 4).

De Afdeling constateert dat de toelichting niet ingaat op deze risico's en dat het mitigeren daarvan aan iedere gemeente afzonderlijk wordt gelaten. Tegelijkertijd spreekt de regering in de toelichting hooggespannen verwachtingen uit over burgerparticipatie en het uitdaagrecht in het bijzonder en straalt zij daarmee sterk uit dat decentrale overheden er actief mee aan de slag moeten. Zij geeft echter niet concreet aan op welke manieren decentrale overheden deze hooggespannen verwachtingen kunnen gaan waarmaken. Daarmee wordt het aanmerkelijke risico ingebouwd dat met het wetsvoorstel het tegenovergestelde zal worden bereikt van wat wordt beoogd. De kans dat burgers (verder) teleurgesteld raken is niet denkbeeldig, hetgeen de mogelijke schade voor de representatieve democratie verder zou vergroten.

De Afdeling adviseert in het licht van de hiervoor onder punt 6 en 7 opgenomen aspecten het wetsvoorstel te heroverwegen.

Onverminderd het voorgaande merkt de Afdeling het volgende op.

### *8. Van inspraak- naar participatieverordening*

Het wetsvoorstel wijzigt artikel 150, eerste lid, van de Gemeentewet. Dit betekent dat gemeenten burgers niet alleen in staat stellen om betrokken te worden bij de voorbereiding van het beleid, maar ook bij de uitvoering en evaluatie daarvan. Daarbij spreekt de regering in de toelichting van een beweging van een 'inspraakverordening' (het huidige artikel 150) naar een (bredere) 'participatieverordening'.

De Afdeling merkt hierover het volgende op. In de eerste plaats is de vraag of het wenselijk is om gemeenten te verplichten om in aanvulling op de reeds bestaande verplichtingen op grond van de Awb, niet alleen voor de voorbereiding van beleid maar ook voor de uitvoering daarvan burgerbetrokkenheid verder te reguleren. In de praktijk dient een evenwicht te worden bereikt tussen de zorgvuldigheid die de overheid ook in de uitvoering dient te betrachten enerzijds en de slagvaardigheid die nodig is om vastgesteld beleid binnen afzienbare tijd om te zetten in concrete resultaten. Juist met het oog op het tegengaan van ontevredenheid van burgers is dat laatste van belang. De toelichting gaat daar niet op in.

Daarnaast kan worden gesignaleerd dat de voorgestelde uitbreiding in de toelichting verbonden wordt met hooggespannen verwachtingen omtrent verbetering van de participatie. Uit de toelichting ontstaat het beeld dat de democratie versterkt en vernieuwd moet worden en dat het formaliseren van burgerparticipatie in de brede betekenis die daaraan in de toelichting wordt gegeven, bij de uitvoering en evaluatie van beleid daaraan kan bijdragen. De regering gaat echter niet concreet in op de vraag

<sup>61</sup> Memorie van toelichting, paragraaf 2.3. De regering stelt daarin: 'Het grondwettelijk hoofdschap van de raad brengt tot uitdrukking dat de rechtstreeks gekozen volksvertegenwoordiging eindverantwoordelijk is ten aanzien van de hoofdlijnen van het gemeentelijk beleid. Dit wetsvoorstel verandert daar dan ook niets aan. De regering benadrukt dat de representatieve democratie het uitgangspunt vormt in Nederland en dat de participatieve democratie slechts een aanvulling hierop is.'

<sup>62</sup> Memorie van toelichting, paragraaf 2.1.



hoe deze formalisering aan dat doel zal bijdragen en aan welke aspecten met het oog daarop de gemeenteraad bij het stellen van kaders aandacht moet besteden. De nadere invulling wordt volledig aan de gemeenteraad overgelaten.

Gelet op de door de regering als fundamenteel beschouwde uitbreiding en de mogelijke gevolgen daarvan voor de representatieve democratie is de vraag of de wetgever, als hij ervoor kiest om de gemeenteraad deze verplichting op te leggen, dan niet ook nader moet regelen aan welke eisen de te stellen kaders moeten voldoen. Gezien het belang van de democratische rechten van de burger die aan de orde zijn kan, gegeven de opvatting van de regering dat wettelijk ingrijpen nodig is, vervolgens niet, zoals de toelichting doet, worden volstaan met het argument dat de gemeenteraad bij uitstek in staat is om te beoordelen waaraan in een gemeente behoefte bestaat. Indien dat argument werkelijk doorslaggevend is ware te overwegen de voorgestelde aanpassing van artikel 150, eerste lid, achterwege te laten.

De Afdeling adviseert in de toelichting de voorgestelde aanpassing nader te motiveren.

## 9. Het uitdaagrecht

### a. Noodzaak van regeling

De regering heeft ervoor gekozen om een specifieke vorm van burgerparticipatie, te weten het uitdaagrecht, in de wet te regelen. Uit de toelichting blijkt onvoldoende waarom gekozen is voor specifiek deze vorm en niet voor regulering van een of meer andere vormen van burgerparticipatie. In de toelichting wordt alleen, zonder nadere motivering, vermeld dat het gaat om een 'veelbelovende' vorm van participatie en dat uit onderzoek blijkt dat in de huidige praktijk niet alle gemeenten op gelijke wijze openstaan voor dit soort verzoeken van inwoners.<sup>63</sup>

Uit het onderzoek van de Universiteit Leiden naar de mogelijkheden om te komen tot een uniforme regeling inzake burgerparticipatie blijkt echter dat aan het uitdaagrecht diverse juridische vragen en knelpunten kleven. Deze hebben onder meer betrekking op vraagstukken van aansprakelijkheid, organisatie, aanbesteding en in algemenere zin de eisen van de democratische rechtsstaat waaraan de uitvoering van overheidstaken zou moeten voldoen (zie hierna verder onder c). Op grond van empirisch onderzoek en een analyse van (onder meer) deze knelpunten kwamen de onderzoekers tot de conclusie dat een algemene wettelijke regeling voor burgerinitiatieven niet voor de hand ligt.<sup>64</sup> De toelichting noemt deze conclusie, maar bespreekt of analyseert haar in onvoldoende mate. Ook gaat de toelichting niet in op de voor- en nadelen van het uitdaagrecht. Daarbij laat de toelichting onder meer onbesproken dat de hooggespannen verwachtingen van de wettelijke verankering van het Right to Challenge in het Verenigd Koninkrijk geen werkelijkheid zijn geworden.<sup>65</sup>

### b. Grenzen aan uitbesteding van overheidstaken

De Afdeling erkent dat er in de samenleving ruimte dient te bestaan voor particulier initiatief. Het begrip 'burgerparticipatie' zoals dat in het wetsvoorstel en in de toelichting wordt gebruikt, dient daarvan nadrukkelijk te worden onderscheiden. Initiatieven van burgers om in private verbanden uiteenlopende maatschappelijke taken te ontplooiën zijn van een andere aard en moeten daarom ook anders worden beoordeeld dan het door burgers laten uitvoeren van wat in de kern overheidstaken zijn en blijven.

In dat licht merkt de Afdeling op dat het bij het uitdaagrecht blijkens het wetsvoorstel niet gaat om het overdragen van overheidstaken aan particulieren (privatisering) maar om de uitvoering van overheidstaken door burgers. Daarbij gaat het om zowel autonome als medebewindstaken. Het wetsvoorstel regelt met het oog daarop niet duidelijk welke grenzen en voorwaarden decentrale overheden daarbij in acht moeten nemen. Ook de toelichting gaat hier nauwelijks op in. De nadere invulling wordt daarmee vrijwel in haar geheel aan de decentrale overheden zelf overgelaten.<sup>66</sup>

Het wetsvoorstel maakt in het voorgestelde artikel 150, derde lid, een onderscheid tussen autonome

<sup>63</sup> Memorie van toelichting, paragraaf 3.3.1.

<sup>64</sup> W. den Ouden, G. Boogaard, E.M.M.A. Driessen 2019 (noot 17), p. 35.

<sup>65</sup> W. den Ouden, G. Boogaard, E.M.M.A. Driessen 2019 (noot 17), p. 6.

<sup>66</sup> Er zijn voorbeelden waarbij gemeenten dit zelf ter hand nemen. Zo heeft de gemeente Rotterdam in 2014–2015 een beleidskader opgesteld. Hierin staat dat alle taken van de overheid in aanmerking komen voor uitdaging waarvoor budget is opgenomen op de begroting, met uitzondering van wat exclusief is voorbehouden aan de overheid (zoals hulddiensten en politie). Zie *Right to challenge op zijn Rotterdams* (beschikbaar via: <https://www.rotterdam.nl/wonen-leven/right-to-challenge/Kader-Right-to-Challenge.pdf>). Ook de provincie Friesland kent een beleidskader waarin dergelijke punten worden geadresseerd (beschikbaar via <https://provinciale-begroting.frl/2018/wp-content/uploads/sites/4/2017/09/Beleidsbrief-Recht-om-uit-te-dagen.pdf>).



en medebewindstaken. Voor zover het de uitvoering van autonome taken betreft stelt het wetsvoorstel geen beperking. Met betrekking tot de uitvoering van medebewindstaken regelt het wetsvoorstel dat dergelijke taken enkel kunnen worden uitgedaagd 'voor zover de uitvoering van de taak door een ander dan het college, onderscheidenlijk de burgemeester met het bij of krachtens die wet bepaalde niet in strijd is.' In de toelichting wordt daarbij aangegeven dat als de 'aard van de taak' zich niet leent voor een maatschappelijk initiatief, overname van taken niet mogelijk is. Onduidelijk is echter wat dit betekent. Er worden in de toelichting ook geen voorbeelden genoemd van gevallen waarin uitvoering van overheidstaken door particulieren gelet op de genoemde clausulering niet mogelijk zou zijn.

### *c. Publiekrechtelijke waarborgen*

In het kader van de uitvoering van overheidstaken worden doorgaans nadere beslissingen genomen en handelingen verricht. Voor zover daarbij belangen van burgers in het geding zijn gebeurt dit volgens in de wet vastgelegde procedures die met waarborgen zijn omkleed. Daarbij gaat het om regels en beginselen omtrent transparantie, zorgvuldigheid en motivering, publieke verantwoording en rechtsbescherming. Ook overigens is de overheid bij de uitvoering van taken gebonden aan wettelijke regels op terreinen zoals arbeidsomstandigheden, aanbesteding en aansprakelijkheid.

Uit het onderzoek van de Universiteit Leiden komen bij de toepassing van het uitdaagrecht in de praktijk de nodige knelpunten naar voren.<sup>67</sup> Zo blijkt dat voor 'maatwerkoplossingen' op het terrein van aansprakelijkheid, organisatie en aanbesteding vaak expertise nodig is waarover de initiatiefnemers niet beschikken. Daarnaast blijkt ook uit dit onderzoek dat daar waar bijvoorbeeld (EU-)regelgeving in de weg staat aan initiatieven, deze regels niet zomaar buitenspel gezet kunnen worden. Ten slotte worden knelpunten geconstateerd met betrekking tot de toepasselijkheid van de hiervoor genoemde eisen van de democratische rechtsstaat. Wettelijk vastgelegde waarborgen die voor de overheid gelden en die betrekking hebben op democratische legitimatie, verantwoording afleggen aan de gemeenschap, transparantie, grondrechten (met name het verbod op ongelijke behandeling) en rechtsbescherming kunnen bij burgerinitiatieven zoals in het kader van het uitdaagrecht, in het gedrang komen.<sup>68</sup>

De toelichting stelt dat vragen waarop het wetsvoorstel geen antwoord biedt, bijvoorbeeld inzake aanbesteding, verhouding tot huidige contracten en aansprakelijkheid door het decentrale bestuur zelf ter hand moeten worden genomen. Dat geldt ook voor de in acht te nemen publiekrechtelijke waarborgen. De toelichting vermeldt alleen dat het van belang is dat bij de beoordeling van verzoeken om een deel van de taken van het gemeentebestuur door anderen te laten uitvoeren, 'zorgvuldig moet worden bezien welke waarborgen daarbij moeten worden getroffen'.<sup>69</sup> Voorbeelden die genoemd worden zijn de peiling van draagvlak onder belanghebbende inwoners, de bescherming van belangen van derden en transparantie. In hoeverre de op deze punten voor de overheid geldende wettelijke regels (zoals de Awb en de Wet openbaarheid van bestuur) ook van toepassing zullen zijn op de 'uitdagings' blijkt uit de toelichting niet.

De Afdeling adviseert in het licht van het voorgaande de voorgestelde regeling van het uitdaagrecht te heroverwegen.

### *10. Conclusie*

De Afdeling heeft er begrip voor dat nader wordt bezien of binnen de grondwettelijke grenzen van ons representatief stelsel de betrokkenheid van burgers bij het overheidsbeleid kan worden verbeterd en zo ja, in hoeverre daarvoor aanvullende regels nodig en wenselijk zijn. De Afdeling is echter op grond van de in dit advies gegeven overwegingen van oordeel dat het wetsvoorstel en de daarop gegeven toelichting ernstig tekortschieten. Zij concludeert dat het wetsvoorstel in fundamentele zin moet worden heroverwogen en derhalve niet in deze vorm bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal kan worden ingediend.

<sup>67</sup> E.M.M.A. Driessen, G. Boogaard & W den Ouden, 'De wettelijke regeling van het right to challenge in de praktijk. Much ado about nothing?' in: *Regelmaat*, 2019, nr. 6, p. 417-419.

<sup>68</sup> Zie ook W. den Ouden, G. Boogaard, E.M.M.A. Driessen, 2019 (noot 17), paragraaf 4.2.1

<sup>69</sup> In Rotterdam (zie het beleidskader in noot 66) is bepaald dat de uitdaging, inclusief aansprakelijkheid, verantwoording en toetsingsmomenten worden ingekaderd in een overeenkomst. Als er sprake is van een bestaand contract, dan gaat de gemeente in gesprek met de aanbieder om te bezien of deze ruimte wil bieden aan wijkinitiatieven. Bij een nieuwe aanbesteding wordt ruimte voor uitdagingen gecreëerd.



---

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal bezwaren bij het voorstel en adviseert het voorstel niet bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal in te dienen, tenzij het is aangepast.

*De vice-president van de Raad van State,  
Th.C. de Graaf.*



## **Tekst zoals toegezonden aan de Raad van State: 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 Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben, dat het voor de versterking van participatie op decentraal niveau wenselijk is de inspraakverordening te verbreden naar een participatieverordening en het uitdaagrecht voor ingezetenen en maatschappelijke partijen te verankeren in de Gemeentewet, de Provinciewet, de Waterschapswet en de Wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba;

Zo is het, dat Wij, de Afdeling advisering van de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

### **ARTIKEL I**

De Gemeentewet wordt als volgt gewijzigd:

A

Artikel 150 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste lid wordt na 'de voorbereiding' ingevoegd ', uitvoering en evaluatie'.
2. Het tweede lid komt te luiden:
  2. Indien de raad de in het eerste lid bedoelde betrokkenheid regelt in de vorm van inspraak, dan wordt deze verleend door toepassing van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht, tenzij in de verordening anders is bepaald.
3. Er wordt een lid toegevoegd, luidende:
  3. In de verordening kunnen voorwaarden worden bepaald waaronder ingezetenen en maatschappelijke partijen de volgende taken kunnen uitvoeren:
    - a. taken inzake de huishouding van de gemeente waarvan de raad de uitvoering aan het college of de burgemeester heeft opgedragen;
    - b. taken waarvan de uitvoering bij of krachtens een andere dan deze wet aan het college of de burgemeester is opgedragen, voor zover de uitvoering van de taak door een ander dan het college onderscheidenlijk de burgemeester met het bij of krachtens die wet bepaalde niet in strijd is.

B

In artikel 170, eerste lid, onderdeel a, wordt telkens 'vaststelling en uitvoering' vervangen door 'vaststelling, uitvoering en evaluatie'.

### **ARTIKEL II**

De Provinciewet wordt als volgt gewijzigd:

A

Artikel 147 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste lid wordt na 'de voorbereiding' ingevoegd ', uitvoering en evaluatie'.
2. Het tweede lid komt te luiden:
  2. Indien provinciale staten de in het eerste lid bedoelde betrokkenheid regelen in de vorm van inspraak, dan wordt deze verleend door toepassing van afdeling 3.4 van de Algemene wet



bestuursrecht, tenzij in de verordening anders is bepaald.

3. Er wordt een lid toegevoegd, luidende:

3. In de verordening kunnen voorwaarden worden bepaald waaronder ingezetenen en maatschappelijke partijen de volgende taken kunnen uitvoeren:
  - a. taken inzake de huishouding van de provincie waarvan provinciale staten de uitvoering aan gedeputeerde staten of de commissaris van de Koning hebben opgedragen;
  - b. taken waarvan de uitvoering bij of krachtens een andere dan deze wet aan gedeputeerde staten of de commissaris van de Koning is opgedragen, voor zover de uitvoering van de taak door een ander dan gedeputeerde staten onderscheidenlijk de commissaris van de Koning met het bij of krachtens die wet bepaalde niet in strijd is.

B

In artikel 175, eerste lid, onderdeel a, wordt telkens 'vaststelling en uitvoering' vervangen door 'vaststelling, uitvoering en evaluatie'.

### ARTIKEL III

Artikel 79 van de Waterschapswet wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste lid wordt na 'de voorbereiding' ingevoegd ', uitvoering en evaluatie'.

2. Het tweede lid komt te luiden:

2. Indien het algemeen bestuur de in het eerste lid bedoelde betrokkenheid regelt in de vorm van inspraak, dan wordt deze verleend door toepassing van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht, tenzij in de verordening anders is bepaald.

3. Er wordt een lid toegevoegd, luidende:

3. In de verordening, bedoeld in het eerste lid, kunnen voorwaarden worden bepaald waaronder ingezetenen en maatschappelijke partijen taken kunnen uitvoeren die krachtens deze wet onderscheidenlijk bij of krachtens een andere wet aan het dagelijks bestuur zijn opgedragen, voor zover de uitvoering van de taak door een ander dan het dagelijks bestuur met het bij of krachtens deze wet onderscheidenlijk die wet bepaalde niet in strijd is.

### ARTIKEL IV

De Wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba wordt als volgt gewijzigd:

A

Artikel 154 wordt als volgt gewijzigd:

1. Voor de tekst wordt de aanduiding '1.' geplaatst.

2. In het eerste lid (nieuw) wordt na 'de voorbereiding' ingevoegd ', uitvoering en evaluatie'.

3. Er wordt een lid toegevoegd, luidende:

2. In de eilandsverordening kunnen voorwaarden worden bepaald waaronder ingezetenen en maatschappelijke partijen de volgende taken kunnen uitvoeren:
  - a. taken inzake de huishouding van het openbaar lichaam waarvan de eilandsraad de uitvoering aan het bestuurscollege of de gezaghebber heeft opgedragen;
  - b. taken waarvan de uitvoering bij of krachtens een andere dan deze wet aan het bestuurscollege of de gezaghebber is opgedragen, voor zover de uitvoering van de taak door een ander dan het bestuurscollege onderscheidenlijk de gezaghebber met het bij of krachtens die wet bepaalde niet in strijd is.

B

In artikel 172, eerste lid, onderdeel a, wordt telkens 'vaststelling en uitvoering' vervangen door 'vaststelling, uitvoering en evaluatie'.



---

## **ARTIKEL V**

Een verordening als bedoeld in artikel 150, eerste lid, van de Gemeentewet, 147, eerste lid, van de Provinciewet, 79, eerste lid, van de Waterschapswet of 154 van de Wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba die gold voorafgaand aan het tijdstip van inwerkingtreding van deze wet, behoudt haar rechtskracht tot uiterlijk twee jaar na dat tijdstip of bij eerdere intrekking van de verordening, tot de datum van intrekking.

## **ARTIKEL VI**

Deze wet wordt aangehaald als: Wet versterking participatie op decentraal niveau.

## **ARTIKEL VII**

Deze wet treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.

Lasten en bevelen dat deze in het Staatsblad zal worden geplaatst en dat alle ministeries, autoriteiten, colleges en ambtenaren die zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

*De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,*

*De Minister van Infrastructuur en Waterstaat,*





# MEMORIE VAN TOELICHTING

## Algemeen

### 1. Inleiding

Dit wetsvoorstel regelt de participatie van inwoners bij de voorbereiding, uitvoering en evaluatie van beleid van hun decentrale besturen. Met het wetsvoorstel wordt uitvoering gegeven aan de afspraak uit het regeerakkoord 2017<sup>1</sup> om te komen tot een Right to Challenge-regeling, waarmee de regering de mogelijkheid wil bieden aan burgers en lokale verenigingen een alternatief voorstel in te dienen voor de uitvoering van collectieve voorzieningen in hun directe omgeving. Ook wordt hiermee uitvoering gegeven aan de motie-Segers c.s.<sup>2</sup> en de motie-Özütok c.s.<sup>3</sup> In de brief aan de Tweede Kamer van 17 oktober 2019 is aangekondigd op welke wijze het Right to Challenge (hierna: het uitdaagrecht) als een specifieke vorm van participatie in de wet wordt verankerd.<sup>4</sup> Eerder is in de brief aan de Tweede Kamer van 14 december 2018 aangekondigd dat de inspraakverordening wordt gemoderniseerd en verbreed naar een participatieverordening.<sup>5</sup>

De huidige verplichting voor inspraakverordeningen in de Gemeentewet, Provinciewet, Waterschapswet en WolBES regelt uitsluitend de betrokkenheid van inwoners en belanghebbenden bij de voorbereiding van beleid. In werkelijkheid werken decentrale overheden met allerlei participatievormen, waaronder het uitdaagrecht. Voorgesteld wordt de inspraakverordening te verbreden naar een participatieverordening waarin naast de betrokkenheid van inwoners bij de voorbereiding, ook de betrokkenheid van inwoners bij de uitvoering en evaluatie van beleid worden geregeld. Decentrale overheden zijn vrij te beslissen op welke wijze zij inwoners bij deze beleidsfasen betrekken. Tevens wordt in de wet geëxpliciteerd dat regels ten aanzien van het uitdaagrecht, een specifieke vorm van participatie, onderdeel kunnen zijn van de participatieverordening.

Het doel van deze wijziging is dat voor zowel de inwoners als voor de decentrale overheden duidelijk is binnen welke kaders inwoners in het beleidsproces participeren en op welke wijze zij in welke fase van het beleidsproces betrokken worden. In de participatieverordening maakt elke gemeenteraad dit expliciet voor zijn gemeente. Inwoners, ongeacht waar zij wonen, moeten erop kunnen vertrouwen dat de wijze waarop zij bij verschillende fasen van beleid worden betrokken de uitkomst is van een transparant en democratisch proces, dat niet (de schijn wekt dat dit) afhankelijk is van de welwillendheid van een daarvoor openstaande gemeente. Bij de vaststelling van de participatieverordening heeft de raad de ruimte om participatie en desgewenst het uitdaagrecht vorm te geven naar de lokale behoefte en omstandigheden. Op deze manier kan de raad de nodige helderheid verschaffen over de procedurele en inhoudelijke randvoorwaarden van betrokkenheid van inwoners, met behoud van ruimte voor lokaal maatwerk.

Ook in de provincies, waterschappen en openbare lichamen in Caribisch Nederland wordt met dit wetsvoorstel het opstellen van de kaders voor participatie belegd bij de volksvertegenwoordiging. De regering beoogt met het wetsvoorstel dat decentrale overheden het beleid ten aanzien van de actieve betrokkenheid van inwoners en het uitdaagrecht herzien. In deze memorie van toelichting wordt kortheidshalve veelal uitsluitend gesproken over gemeenten, zonder daarbij af te willen doen aan de noodzakelijke bijdrage van de provincies, waterschappen en BES-eilanden in de versterking van burgerparticipatie. Het is immers een gezamenlijke opgave.

Deze memorie van toelichting is als volgt opgebouwd. Hoofdstuk 2 beschrijft de achtergrond van het wetsvoorstel. Vervolgens behandelt hoofdstuk 3 de inhoud van het wetsvoorstel. Hoofdstuk 4 beschrijft de implementatie en het flankerend beleid. Hoofdstuk 5 behandelt de verhouding met het hoger recht. Vervolgens gaat hoofdstuk 6 in op de gevolgen van het wetsvoorstel, gevolgd door het overgangsrecht en de inwerkingtreding in hoofdstuk 7. Hoofdstuk 8 bevat ten slotte een weergave van de ontvangen bestuurlijke adviezen en reacties op de internetconsultatie. Na het algemeen deel van de toelichting volgt de artikelsgewijze toelichting.

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

<sup>1</sup> VVD, CDA, D66 en ChristenUnie, Vertrouwen in de toekomst. Regeerakkoord 2017–2021, p. 7.

<sup>2</sup> Kamerstukken II 2018/19, 35 000, nr. 24.

<sup>3</sup> Kamerstukken II 2017/18, 34 775-VII, nr. 16.

<sup>4</sup> Kamerstukken II 2019/20, 35 300-VII, nr. 6.

<sup>5</sup> Kamerstukken II 2018/19, 35 000-VII, nr. 80.



## 2. Achtergrond van het wetsvoorstel

### 2.1. Participatie op decentraal niveau

Het versterken en vernieuwen van de democratie in Nederland is van wezenlijk belang. We leven in een tijd met veel maatschappelijke uitdagingen en vraagstukken. Contact en verbinding met inwoners is essentieel om daarvoor oplossingen te vinden. Voor inwoners is hun gemeente veelal het eerste aanspreekpunt als het gaat om betrokkenheid bij democratische besluitvorming en het gezicht van de overheid. Ze staan het dichtst bij onze inwoners, geven vorm aan de wijk en de straat waar we wonen en bieden een vangnet aan iedereen die de aansluiting op de samenleving dreigt te verliezen. Gemeenten hebben ook vaak een prominente rol bij de opgaven van deze tijd. Of het nu gaat om voldoende betaalbare woningen te realiseren, ondermijnende criminaliteit te bestrijden of om problematische schulden aan te pakken; inwoners verwachten veel van de overheid en kijken daarvoor ook steeds vaker naar de gemeente. Gemeenten verdienen dan ook veel waardering dat het ze veelal lukt om alle – soms hooggespannen – verwachtingen waar te maken.

Voor inwoners is niet altijd duidelijk waar ze terecht kunnen met vragen of zorgen over het handelen van de overheid. Het risico is dat inwoners die het gevoel hebben dat de overheid er niet voor of namens hen is, teleurgesteld raken en afhaken. Juist gemeenten, de lokale besturen die het dichtst bij de burger staan, en ook andere decentrale overheden moeten de ruimte hebben om inwoners mee te nemen in en draagvlak te creëren voor soms ingrijpende beleidskeuzes die zij maken. Bijvoorbeeld daar waar de komende jaren vele wijken van het aardgas worden afgekoppeld en inwoners moeten investeren in een duurzamer huis. Of waar schaarse sociale huurwoningen moeten worden verdeeld tussen bewoners die lang op de wachtlijst hebben gestaan en vluchtelingen met een verblijfstatus. In het bijzonder voor dit soort vraagstukken is de inzet van de regering om de verbondenheid van inwoners met hun gemeentebestuur te versterken, zodat inwoners meer het gevoel krijgen dat de overheid er voor hen is en dat zij rekening houdt met hun wensen en belangen.<sup>6</sup>

De vorm van participatie verandert door de jaren – deels door ontwikkelingen in de samenleving en deels door nieuw onderzoek, nieuwe ideeën en nieuwe kennis. Evenwel is een bestendige definitie van burgerparticipatie te formuleren. Burgerparticipatie is een manier van beleidsvoering waarbij burgers, individueel of georganiseerd, direct of indirect, de kans krijgen om invloed uit te oefenen op de voorbereiding, uitvoering of evaluatie van beleid.<sup>7</sup> Korthedshalve wordt hierna gesproken over participatie.

De huidige verplichting voor een inspraakverordening in artikel 150 van de Gemeentewet regelt uitsluitend de betrokkenheid van inwoners en belanghebbenden bij de voorbereiding van beleid. In toenemende mate hebben inwoners in de praktijk een belangrijke rol in de agendering, de voorbereiding, de totstandkoming, de uitvoering en de beoordeling van beleid. Niet alleen omdat inwoners de gevolgen van beleid ervaren, maar ook omdat participatie aan het politieke proces als intrinsieke waarde van de Nederlandse samenleving wordt ervaren. In dorpen en wijken met een goede sociale cohesie ontstaan initiatieven om daar de directe fysieke en sociale omgeving te verbeteren en het is belangrijk dat die initiatieven hun weg kunnen vinden naar het lokale bestuur. Naast formele inspraak zijn in de praktijk andere vormen van betrokkenheid van inwoners ontwikkeld, zoals burgerfora, (gelote) burgerpanels, het meedenken bij projecten, digitale peilingen, online burgerbegrotingen en het ter beschikking stellen van wijkbudgetten. In de evaluerende fase van het beleidsproces is eveneens in toenemende mate sprake van verschillende participatievormen. Daarbij kan gedacht worden aan de klassiekere vormen zoals het burgerhandvest, de gebruikersgroepen, een kwaliteitspanel en de kwaliteitsschouw. Daarnaast zijn er ook modernere vormen van participatie bij de evaluatie van beleid, zoals het afnemen van straatinterviews of het gebruiken van een digitale peiling.

De ontwikkeling van de participatieve democratie laat zien dat de lokale democratie niet statisch is en meebeweegt met de tijd. De regering meent dat inwoners, naast een bijdrage aan het proces dat aan de besluitvorming vooraf gaat, een waardevolle bijdrage kunnen leveren in de fase van uitvoering en evaluatie van het beleidsproces. Deze vormen van participatie zijn een aanvulling op de representatieve democratie. Het is zowel voor de inwoners en andere belanghebbenden als voor het gemeentebestuur van belang dat vooraf duidelijk is hoe breed de marges van beïnvloeding zijn. De regering vindt daarom dat de Gemeentewet tot uitdrukking moet brengen dat de raad daartoe voorziet in een regeling om die duidelijkheid te bieden en een transparant proces inricht. In deze zogenoemde participatieverordening maakt de gemeenteraad voor zijn gemeente expliciet op welke wijze inwoners betrokken worden in de fase van voorbereiding, uitvoering en evaluatie van het beleidsproces. Daarbij

<sup>6</sup> Kamerstukken II 2019/2020, 35 300-VII, nr. 7.

<sup>7</sup> ProDemos, *Monitor burgerparticipatie 2018. Een inventarisatie van gemeentelijk beleid en activiteiten op het gebied van burgerparticipatie*, Den Haag: mei 2018.



is het van belang dat in de verordening inzichtelijk wordt gemaakt hoe de inbreng van participanten meegenomen en meegewogen wordt in het proces, zowel vooraf als achteraf. In dit wetsvoorstel wordt korthedshalve gesproken van een participatieverordening. Het staat decentrale overheden vrij voor deze verordening een andere naam te hanteren.

Bij de uitvoering van beleid gaat het om het toepassen van middelen of instrumenten voor de daadwerkelijke verwezenlijking van de doelen. Zo valt te denken aan buurtprojecten en feitelijke werkzaamheden die zorgen voor de verbetering van de sociale en fysieke omgeving en de voorzieningen in de buurt. Daarbij is het Right to Challenge – in het Nederlands ook wel het uitdaagrecht genoemd – een bijzondere en veelbelovende vorm van betrokkenheid van inwoners en maatschappelijke partijen. Deze vorm houdt in dat inwoners van de gemeente of maatschappelijke partijen de gemeente verzoeken om de feitelijke uitvoering van een taak van de gemeente over te nemen, al dan niet met bijhorend budget, bijvoorbeeld omdat zij denken deze taak beter of goedkoper te kunnen uitvoeren. Met dit verzoek wordt de gemeente ‘uitgedaagd’. Bij maatschappelijke partijen kan men denken aan onder meer lokale verenigingen of stichtingen, buurtcomités, woongroepen, vrijwilligersorganisaties, een maatschappelijke organisatie, sociale bedrijven zonder winstoogmerk of een georganiseerd collectief van inwoners dat geen formele rechtsvorm heeft. In Nederland wordt het op het Verenigd Koninkrijk geïnspireerde uitdaagrecht breder ingevuld dan alleen het daadwerkelijke overnemen van een taak. Een verzoek tot overname van de feitelijke uitvoering van een taak van de gemeente kan in de praktijk leiden tot afspraken over het uitvoeren van publieke taken tussen inwoners en gemeente, een zogenaamd samenwerkingsrecht. Zoals aangegeven in de brief aan de Kamer van 4 november 2019 wordt in Nederland geen specifiek onderscheid gemaakt tussen het uitdaagrecht en het samenwerkingsrecht.<sup>8</sup> Het brede uitdaagrecht, waarbinnen ook het samenwerkingsrecht een plaats inneemt, past bij de lange politiek-bestuurlijke traditie van samenwerken die ons land kent.

Circa 130 gemeenten zijn al aan de slag met (een vorm van) het uitdaagrecht, maar slechts een beperkt aantal gemeenten heeft dit in een autonome verordening geregeld. Onderzoek van onderzoekers van de Universiteit Leiden<sup>9</sup> naar de belemmeringen waar gemeenten en inwoners tegen aanlopen bij het uitdaagrecht en de inbreng tijdens het rondetafelgesprek van 3 april 2019 over het uitdaagrecht waarbij wetenschappers, gemeenten en belangenorganisaties spraken, wijzen erop dat het succes van een initiatief in de praktijk afhankelijk lijkt van het treffen van een daarvoor openstaande gemeente. Door het ontbreken van algemene regels over de procedure en beoordeling van ‘uitdagingen’ is het voor initiatiefnemers niet altijd duidelijk wat de mogelijkheden zijn binnen hun gemeente voor de feitelijke overname van een gemeentelijke taak.

## 2.2. Participatie in de praktijk

In de praktijk gebruiken gemeenten een grote verscheidenheid aan vormen van participatie om inwoners bij de voorbereiding, uitvoering en evaluatie van beleid te betrekken. Het gaat hierbij zowel om beproefde werkwijzen zoals dorps- en wijkraden, als om nieuwe vormen van participatie. Werkwijzen als online burgerbegrotingen en gelote burgerpanels worden bijvoorbeeld steeds meer toegepast en verder ontwikkeld. Zo kunnen in Amsterdam inwoners, ondernemers en maatschappelijke instellingen eigen plannen indienen bij stadsdeel West. Bewoners krijgen zo zeggenschap over € 300.000. De thema's waarvoor plannen kunnen worden aangedragen worden vooraf vastgesteld. De stadsdeelcommissie selecteert de dertig beste plannen, waarna inwoners op deze plannen kunnen stemmen. Een vergelijkbaar initiatief is het Groningse ‘Oosterpark, altijd een goed idee’ op het participatieplatform De Stem van Groningen. Inwoners kunnen stemmen op goede ideeën voor de Oosterparkwijk, waarvoor de Coöperatieve Wijkraad € 25.000 beschikbaar stelt. In Heerenveen is een groots opgezette burgertop georganiseerd om inwoners te betrekken bij de toekomstplannen voor het centrum van de gemeente: de G1000Heerenveen. Naast actieve inwoners, ondernemers, ambtenaren en politici namen 350 ingelote inwoners deel aan een Burgertop. Daarna werkten 160 deelnemers de ideeën van de burgertop uit naar concretere plannen in een burgerforum. Deze werden vervolgens in een burgerraad, met alle burgertop-deelnemers, vastgesteld in een burgerbesluit. De gemeenteraad nam dit burgerbesluit over. In Haarlem organiseert de gemeente drie keer per jaar een Initiatievencafé waarbij inwoners ideeën voor de stad kunnen pitchen, zowel aan de gemeente als aan een breder netwerk van inwoners en ondernemers. Aanvullend kunnen inwoners hun ideeën online delen via HaarlemLink en oproepen doen voor vrijwilligers, geld of spullen. Een vernieuwende manier om een brede groep inwoners heel direct te betrekken bij de besluitvorming over beleidsvoorstellen in de gemeenteraad zijn de flitspeilingen in Alphen aan den Rijn. Inwoners kunnen hun mening over een onderwerp geven via een enquête op Facebook en de gemeentewebsite. Zo gaven voor het vaststellen

<sup>8</sup> Kamerstukken II 2018/19, 35 300-VII, nr. 49.

<sup>9</sup> W. den Ouden, G. Boogaard, E.M.M.A. Driessen, *Right to Challenge. Een studie naar de mogelijkheden voor een algemene regeling voor het ‘Right to Challenge’ en andere burgerinitiatieven in Nederland*, Leiden: Universiteit Leiden 2018.



van de Cultuurvisie 2019–2030 bijna 1.500 inwoners via deze peilingen aan welke culturele voorzieningen ze graag in hun gemeente willen hebben.

Ook provincies gebruiken verschillende vormen van participatie. Zo heeft de provincie Overijssel een speciaal netwerk onder de noemer Studio Vers Bestuur. Samen met het netwerk van overheden, onderwijs-, kennisinstellingen, bedrijfsleven en inwoners bouwt Studio Vers Bestuur aan een Overijssels Platform waar kennis, ervaringen en mensen bij elkaar komen. Het doel is om bestuur en samenleving dichterbij elkaar te brengen en te houden.

Een ander voorbeeld is de Burgertop die de provincie Limburg organiseerde, een vernieuwende pilot met als doel inwoners directer te betrekken bij provinciale besluitvorming door middel van publieke raadpleging, een fysieke burgertop en verdere uitwerking in burgertoppanels.

Er is in de praktijk eveneens een grote verscheidenheid aan 'uitdagingen' en overname van de feitelijke uitvoering van taken van gemeenten. Gemeenten richten dit dan ook zodanig in dat dit past bij de lokale behoeften en omstandigheden.

Zo worden de grachten in Gouda op *contractbasis* met de gemeente schoongemaakt door een initiatiefnemer op een SUP-plank<sup>10</sup>. Eind 2017 diende de initiatiefnemer een verzoek in bij de gemeente Gouda om het afvalbeheer binnen de Goudse grachten over te nemen omdat zij zich stoorde aan de hoeveelheid vuil in het water. Met de leerlingen in haar SUP-school zorgt de initiatiefnemer voor schone grachten en krijgt daarvoor een vergoeding van de gemeente.

Een ander voorbeeld is een uitdaagrecht waarbij *de feitelijke uitvoering van het beheer* door inwoners is overgenomen van de gemeente. Zo is in de gemeente Lansingerland door bewoners het beheer van de Dierenweide Leeuwenkuil overgenomen. Zij voeren het dagelijks onderhoud uit en doen ook werkzaamheden in het park daaromheen. Ook op provinciaal niveau is sprake van de mogelijkheid om de feitelijke uitvoering van het beheer van de provincie over te nemen. Zo is de provincie Friesland door burgers, landbouw- en natuurorganisaties uitgedaagd voor een nieuwe aanpak voor 'een groen Fryslân, waar het goed gaat met de biodiversiteit en waar het goed boeren is'. De inrichting van de natuur in Friesland dreigde tot stilstand te komen door het gebrek aan geld. 'Natuer mei de Mienskip' is een nieuwe aanpak voor verwerving en inrichting van de Friese natuur. Kenmerkend voor deze aanpak is de centrale rol van de partijen die uiteindelijk het natuurnetwerk in Friesland gaan inrichten en beheren: de eindbeheerders. Deze nemen het initiatief tot natuurontwikkeling en houden vervolgens de regie.

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

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

De afgelopen jaren is sprake van groei in het aantal gemeenten waarin succesvolle 'uitdagingen' of vormen daarvan plaatsvinden, waarvan hiervoor slechts een aantal voorbeelden werden belicht. Als de huidige trend zich doorzet is de verwachting dat in de komende jaren -als onderdeel van participatie- steeds meer sprake zal zijn van private initiatieven, zoals burgerinitiatieven, of van publiek-private initiatieven die gemeentelijke taken betreffen. Vanzelfsprekend gaat het werken met het uitdaagrecht, alsook bij andere vormen van participatie, niet altijd (in één keer) goed. Dat heeft verschillende oorzaken. Zo zijn de verschillende regelcomplexen die gelden bij initiatieven niet altijd even goed te doorgronden voor particulieren en vergt een initiatief soms lange adem van de initiatiefnemer(s).<sup>11</sup> Daarom blijft ook met dit wetsvoorstel de primaire eindverantwoordelijkheid bij de desbetreffende gemeente liggen en is het van belang hierover *vooraf* heldere afspraken te maken.

<sup>10</sup> Stand up paddle surfing (ook wel suppen of peddelsurfen) is een vorm van surfen waarbij men zich rechtop staand op een surfplank voortbeweegt met behulp van een peddel.

<sup>11</sup> W. den Ouden, G. Boogaard, E.M.M.A. Driessen, *Right to Challenge. Een studie naar de mogelijkheden voor een algemene regeling voor het 'Right to Challenge' en andere burgerinitiatieven in Nederland*, Leiden: Universiteit Leiden 2018 en H. Ubels, *Novel forms of governance with high levels of civic self-reliance* (diss. Groningen), Groningen: University of Groningen 2020.



### 2.3. Representatieve democratie als uitgangspunt

Het grondwettelijk hoofdschap van de raad brengt tot uitdrukking dat de rechtstreeks gekozen volksvertegenwoordiging eindverantwoordelijk is ten aanzien van de hoofdlijnen van het gemeentelijk beleid. Dit wetsvoorstel verandert daar dan ook niets aan. De regering benadrukt dat de representatieve democratie het uitgangspunt vormt in Nederland en dat de participatieve democratie slechts een aanvulling hierop is. Ook de Raad van State wees er in zijn jaarverslag 2016 op dat ondoordachte vermenging van beide vormen van democratie kan leiden tot het geleidelijk disfunctioneren van de vertegenwoordigende organen en dat onderkend moet worden dat de democratische rechtsstaat berust op het concept van de vertegenwoordigende democratie.<sup>12</sup>

De praktijk laat zien dat gemeenten de meerwaarde van participatie zien en hier ook al voortvarend mee aan de slag zijn. Tegelijkertijd ziet de regering ook dat er zowel aan de kant van de volksvertegenwoordiging als aan de kant van de inwoners behoefte bestaat aan duidelijkheid. Het wetsvoorstel beoogt daarom enerzijds de positie van de volksvertegenwoordiging te versterken door hen heldere kaderstelling te laten creëren ten aanzien van participatie passend bij de lokale context en anderzijds daarmee tegelijkertijd de inwoner duidelijkheid te verschaffen over wat wanneer verwacht mag worden. Het uitgangspunt van dit wetsvoorstel is dat het de verantwoordelijkheid van de raad is om kaders te bieden aan inwoners over hun mogelijkheden van betrokkenheid en welke procedures daarvoor gelden. Op deze wijze vindt er een transparant proces plaats ten aanzien van participatie in brede zin. De raad kan ook een kader stellen voor het uitdaagrecht als specifieke vorm van participatie in de uitvoeringsfase. De regering stelt zich voor dat er aan de hand van de kaders wordt bezien of een verzoek tot feitelijke overname van een taak die toebehoort aan het decentraal bestuur voldoet aan de regels ten aanzien van de desbetreffende taak. Dit biedt zekerheid voor inwoners en maatschappelijke partijen, omdat zij weten op welk moment ze bij wie moeten zijn en wat ze kunnen verwachten. De verordening biedt ook duidelijkheid voor raadsleden zelf. Het bestuur kan te allen tijde ter verantwoording worden geroepen door de volksvertegenwoordiging over de uitvoering van het participatiebeleid en het functioneren van het uitdaagrecht.

Participatievormen die in de ene gemeente succesvol zijn, hoeven dat niet noodzakelijkerwijs ook in een andere gemeente te zijn. Zo kwam dr. Ubels in haar proefschrift onder andere tot de conclusie dat gemeentelijke betrokkenheid zowel een voorwaarde als wel een belemmering kan zijn voor een hogere mate van burgerzelfsturing in leefbaarheidskwesties.<sup>13</sup> Een geschikte vorm van participatie is dus, met andere woorden, afhankelijk van de specifieke algemene voorziening of activiteit waarvoor de gemeente beleid ontwikkelt en dat is bij uitstek een lokaal vraagstuk. Niet elk onderwerp zal in elke gemeente geschikt zijn voor participatie. Ook kan het zijn dat inwoners bepaalde taken liever over laten aan het gemeentebestuur, zoals bijvoorbeeld taken ten aanzien van veiligheid. Het blijft ter beoordeling en politieke weging van de gemeenteraad voor welke beleidsterreinen participatie wordt voorgeschreven en om te variëren in participatievormen op die verschillende beleidsterreinen in samenspraak met inwoners. De plek in de beleidscyclus is eveneens van belang voor de manier waarop participatie ingericht wordt. De geschikte reikwijdte en vorm van participatie in een visievormende fase is anders dan bij een evaluatie.

De regering acht het daarom niet wenselijk om in de Gemeentewet aanvullende regels op te nemen over hoe het participatieproces eruit dient te zien. Meer gedetailleerd vastleggen hoe de gemeente omgaat met participatie verkleint immers de ruimte voor lokaal maatwerk en de ruimte voor toekomstige ontwikkelingen op het gebied van participatie. Het dichtst bij de bevolking staande vertegenwoordigend orgaan kan, rekening houdend met de lokale wensen en behoeften, het beste beoordelen op welke wijze en in welke gevallen de betrokkenheid van inwoners bij de besluitvorming gestalte moet krijgen. Met dit wetsvoorstel wordt daarom vastgelegd dat de raad daarover regels stelt bij verordening, maar niet op welke wijze dat moet gebeuren. Dit wetsvoorstel biedt op deze wijze ruimte voor toekomstige ontwikkelingen op het gebied van participatie. Wil participatie zinvol zijn, dan zal in verschillende fasen van het beleidsproces serieus rekening moeten worden gehouden met, en worden ingegaan op de resultaten uit het participatieproces.

## 3. Inhoud van het wetsvoorstel

### 3.1. Huidige regeling inspraak en petitieright

Artikel 150 van de Gemeentewet verplicht de gemeenteraad om een inspraakverordening vast te stellen waarin de betrokkenheid van inwoners en andere belanghebbenden bij de voorbereiding van

<sup>12</sup> De Raad van State, Jaarverslag 2016, p. 17.

<sup>13</sup> H. Ubels, *Novel forms of governance with high levels of civic self-reliance* (diss. Groningen), Groningen: University of Groningen 2020.



gemeentelijk beleid geregeld wordt. De introductie van de inspraakverordening bij de invoering van de Gemeentewet 1992 is ingegeven vanuit de overweging dat goed georganiseerde inspraak een belangrijk middel kan zijn tot versterking van het democratisch functioneren van bestuursorganen. Inspraak stelt de inwoner in staat om in de fase van voorbereiding van de besluitvorming actief deel te nemen aan het besluitvormingsproces. Inspraak vult de representatieve democratie aan en ondersteunt deze. Ook draagt inspraak bij aan de kwaliteit van het bestuur. Het doel van de verplichte inspraakverordening was dat de gemeenteraad het algemene kader aangeeft voor de wijze waarop aan het inspraakproces binnen de gemeente gestalte wordt gegeven.<sup>14</sup> De regering achtte het wenselijk dat in elke gemeente een goede algemene regeling van de inspraak op gemeentelijk niveau werd vastgesteld, die is afgestemd op de lokale behoeften en die zoveel mogelijk harmonisatie en coördinatie van afzonderlijke inspraakregelingen bewerkstelligt. Met de inwerkingtreding van de Wet uniforme openbare voorbereidingsprocedure Awb op 1 juli 2006 is de inspraakprocedure uit afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht als hoofdregel in artikel 150 van de Gemeentewet opgenomen ten behoeve van verdere harmonisering van gemeentelijke inspraakprocedures. Dat betekent dat inspraak wordt georganiseerd met toepassing van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure, voor zover in de inspraakverordening niet anders is bepaald. De burgemeester ziet toe op de kwaliteit van besluitvorming en de invulling van burgerparticipatie, op grond van artikel 170, eerste lid, onderdeel a en c, van de Gemeentewet.

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

Met het inspraakproces stelt de gemeente actief inwoners en andere belanghebbenden in staat om deel te nemen aan de voorbereiding van beleid. Daarnaast garandeert het in artikel 5 van de Grondwet opgenomen petitieright dat inwoners verzoeken kunnen indienen bij het bevoegde gezag. Met het petitieright wordt beoogd om inwoners invloed te geven op de koers van het overheidsbeleid, in concrete gevallen en in algemene zin. De verzoeken die inwoners en maatschappelijke partijen indienen bij de gemeente om de feitelijke uitvoering van een taak van de gemeente over te nemen, al dan niet met bijhorend budget, zijn verzoeken in de zin van artikel 5 Grondwet. Het gaat hier om het uitdaagrecht, als specifieke vorm van participatie. Inwoners dagen hun gemeente bijvoorbeeld uit als zij denken deze taak beter of goedkoper uit te kunnen voeren. Artikel 5 van de Grondwet houdt geen antwoordplicht in, maar een plicht tot behandeling en beantwoording van de verzoeken is af te leiden uit de beginselen van behoorlijk bestuur.<sup>15</sup> In paragraaf 5.1. wordt het petitieright verder toegelicht.

### 3.2. Modernisering: van inspraakverordening naar participatieverordening

Participatie is het betrekken van inwoners bij onder meer de voorbereiding, uitvoering en evaluatie van gemeentelijk beleid. Voorgesteld wordt artikel 150 van de Gemeentewet zodanig te wijzigen dat bij verordening, naast de betrokkenheid bij de voorbereiding van gemeentelijke beleid, voortaan ook de betrokkenheid bij de uitvoering en evaluatie van beleid wordt geregeld. Vanwege deze verbreding is niet langer sprake van een inspraakverordening, maar van een participatieverordening.

De huidige invulling van burgerbetrokkenheid door gemeenten laat zien dat inspraak lang niet het enige middel is waarmee gemeenten inwoners betrekken bij het maken van beleid en de uiteindelijke besluitvorming. Naast formele inspraak betrekken gemeenten hun inwoners, bedrijven en maatschappelijke partijen zoals in de vorige paragraaf al werd beschreven -niet limitatief- door middel van burgerfora, (gelote) burgerpanels burgerinitiatieven, wijk- en dorpsraden, lokale referenda, dialogen, wijk- en buurtschouwen, het meedenken bij projecten, online burgerbegrotingen, het ter beschikking stellen van wijkbudgetten en het overnemen van de uitvoering van taken (uitdaagrecht). Andere voorbeelden zijn G1000-bijeenkomsten, ontwerpateliers, digitale platforms en bijeenkomsten om ideeën voor de buurt en gemeente te delen, volksamendementen, stadsgesprekken, discussiefora, enquêtes, straatinterviews of het gebruiken van een digitale peiling om beleid te evalueren. Er komen steeds nieuwe vormen bij die participatie aantrekkelijker en makkelijker maken. Zo weten partijen elkaar door de digitalisering bijvoorbeeld snel te vinden, zijn zij in staat snel kennis met elkaar te delen en kunnen zij alternatieve voorstellen doen in een vroegtijdig stadium in het beleidsproces. In een later stadium zullen eerder betrokken partijen zich meer geëngageerd voelen aan de uitkomsten, zoals ook blijkt uit verschillende onderzoeken.<sup>16</sup> Een gevoel van eigenaarschap bij de inwoner en een waarderende houding van de gemeente, ook in een latere fase van het beleidsproces, bevorderen

<sup>14</sup> Kamerstukken II 1985/86, 19 403, nr. 3, p. 33, 34.

<sup>15</sup> Kamerstukken II 1975/76, 13 872, nr. 4, p. 88 en 104.

<sup>16</sup> Zie bijvoorbeeld J. van Ostaaijen, C. Wagenaar en L. Kloos, *Wat kan een gemeente met burgerparticipatie? Aanbevelingen voor een handreiking meervoudige democratie*, Tilburg: Tilburg University 2018 en W.J. van Helden, 'We gooien het de inspraak in'. Een onderzoek naar de uitgangspunten voor behoorlijke burgerparticipatie, De Nationale ombudsman: 17 september 2009.



participatie en komen de kwaliteit van het beleidsproces ten goede. Daarbij is het van belang dat inzichtelijk wordt gemaakt hoe de input van participanten meegenomen en meegewogen wordt in het proces, zowel vooraf als achteraf.

De regering meent dat de regeling van de inspraakverordening in de Gemeentewet een te beperkte weergave is van de praktijk. Inspraak is enkel een onderdeel van het ruimere begrip participatie. Inwoners kunnen, naast een bijdrage aan het proces dat aan de besluitvorming vooraf gaat, een waardevolle bijdrage leveren in andere fasen van het beleidsproces, zoals de uitvoering en de evaluatie van beleid.

Het doel van deze wijziging is dat de gemeenteraad regelt binnen welke kaders inwoners op het beleidsproces kunnen participeren. De raad is vrij te beslissen op welke wijze inwoners in de verschillende fasen van het beleidsproces worden betrokken. Participatie is gediend met enerzijds formele zekerheid en anderzijds ruimte voor lokaal maatwerk. Het is zowel voor de inwoners en andere belanghebbenden als voor het gemeentebestuur van belang dat vooraf duidelijk is hoe breed de marges van beïnvloeding zijn. De voorgestelde verplichte participatieverordening vraagt dus van de gemeenteraad dat zij vooraf inzichtelijk maken op welke wijze zij met participatie in de verschillende fasen van het beleidsproces omgaan.

### 3.3. Het uitdaagrecht

#### 3.3.1. De verankering van het uitdaagrecht

Een specifieke vorm van participatie in de uitvoeringsfase van het beleidsproces is het uitdaagrecht. Met dit wetsvoorstel wordt de mogelijkheid om deze veelbelovende vorm van participatie te regelen in de participatieverordening geëxpliciteerd in de Gemeentewet. Uit het onderzoek van de Universiteit Leiden naar de knelpunten die gemeenten en initiatiefnemers ervaren bij het uitdaagrecht<sup>17</sup> blijkt dat in de huidige praktijk niet alle gemeenten op gelijke wijze open staan voor dit soort verzoeken van inwoners. Initiatiefnemers ervaren willekeur: het succes van een initiatief lijkt afhankelijk van het treffen van een daarvoor openstaande gemeente. Ook tijdens het rondetafelgesprek van 3 april 2019 over het uitdaagrecht vertelden initiatiefnemers dat het voor hen niet altijd duidelijk is wat de mogelijkheden zijn in hun gemeente voor het doen van een verzoek tot overname van een gemeentelijke taak. Dat het succes mede afhangt van een open basishouding bij ambtenaren en bestuurders wordt bevestigd in het promotieonderzoek van Ubels<sup>18</sup> naar vernieuwende vormen van lokaal bestuur met een hoge mate van burgerzelfsturing. Het is volgens Ubels van belang dat gemeenten investeren in een flexibele en open basishouding bij ambtenaren en bestuurders ten aanzien van burgerzelfsturingsvormen en in een voor burgers toegankelijke gemeentelijke organisatie(-structuur). Dit kan door het stimuleren van het opdoen van leerervaringen in de praktijk, het zo integraal mogelijk benaderen van vraagstukken en een helder verwachtingsmanagement naar inwoners over noodzakelijke procedures. Daarnaast is blijvende verankering in beleid noodzakelijk.

Uit de motie-Segers c.s.<sup>19</sup> uit 2018 blijkt dat de Tweede Kamer vrijwel unaniem belang hecht aan uitwerking en verankering van een regeling ten aanzien van het uitdaagrecht, waarmee de wetgever bevestigt dat inwoners de gemeente kunnen uitdagen door een verzoek tot overname van een gemeentelijke taak te doen.

De regering acht het van wezenlijk belang dat decentrale overheden ruimte bieden voor initiatieven van onderop en dat aan de samenleving een grote rol wordt toebedeeld bij het ontwikkelen van initiatieven voor algemene voorzieningen. Inwoners kennen hun buurt en hun gemeente, weten wat er leeft en spelen daarop in. Deze maatschappelijke initiatieven kunnen aanvullend zijn op de gemeentelijke initiatieven of kunnen een deel van de gemeentelijke initiatieven vervangen. Tegelijkertijd moet rekening worden gehouden met het gegeven dat de primaire verantwoordelijkheid voor de uitvoering van gemeentelijke taken bij het gemeentebestuur zelf berust. Uiteindelijk is het aan de gemeenteraad, als democratisch gelegitimeerde orgaan, om de kaders te stellen voor het uitdaagrecht ten aanzien van de gemeentelijke taken.

Met dit wetsvoorstel wordt voorgesteld om in de Gemeentewet op te nemen dat het uitdaagrecht onderdeel kan zijn van de voorgestelde participatieverordening. Deze verankering van het uitdaagrecht bevestigt dat waar mogelijk en wenselijk de uitvoering van bepaalde gemeentelijke taken ook door inwoners en maatschappelijke partijen zelf ter hand kunnen worden genomen en dat zij het recht

<sup>17</sup> W. den Ouden, G. Boogaard, E.M.M.A. Driessen, *Right to Challenge. Een studie naar de mogelijkheden voor een algemene regeling voor het 'Right to Challenge' en andere burgerinitiatieven in Nederland*, Leiden: Universiteit Leiden 2018.

<sup>18</sup> H. Ubels, *Novel forms of governance with high levels of civic self-reliance*, Groningen: University of Groningen 2020.

<sup>19</sup> Kamerstukken II 2018/19, 35 000, nr. 24.



hebben om daartoe strekkende verzoeken te doen. De huidige Gemeentewet staat het uitdaagrecht dat inwoners hebben niet in de weg, maar door middel van deze wetswijziging wordt geëxpliciteerd dat bij gemeentelijke verordening nadere regels kunnen worden gesteld over dit soort initiatieven als daar behoefte aan is. Nadere regels bieden houvast voor de wijze waarop inwonersinitiatieven en de overname van gemeentelijke taken door derden georganiseerd en beoordeeld kunnen worden.

Het uitgangspunt van de voorgestelde verankering van het uitdaagrecht in de Gemeentewet is dat de raad de kaders en voorwaarden vast kan stellen waaronder inwoners taken van het gemeentebestuur kunnen uitvoeren. De raad wordt niet verplicht om dergelijke regels op te nemen. Gemeenten ervaren dat inwoners waardevolle initiatieven kunnen hebben. De prikkel om de beperkt beschikbare middelen zo goed mogelijk te gebruiken acht de regering voldoende aanleiding voor gemeenten om actief met partijen in debat te gaan. De regering acht het eveneens wenselijk dat gemeenten het beleid ten aanzien van het uitdaagrecht kunnen vormgeven op basis van de lokale behoeften, omstandigheden en kenmerken. Het is aan gemeenten om zelf keuzes te maken over de wijze waarop zij een uitdaagrecht vormgeven. De raad heeft de vrijheid om te beslissen welke beleidsterreinen in aanmerking komen voor overname van de feitelijke uitvoering, welke inhoudelijke en procedurele criteria gelden voor de behandeling van verzoeken of 'uitdagingen' en onder welke voorwaarden gemeentelijke taken aan inwoners kunnen worden overgedragen.

Deze ruimte voor lokaal maatwerk is voor de bevordering van het uitdaagrecht van groot belang omdat in de praktijk sprake is van een grote verscheidenheid in publieke taken en initiatieven van inwoners. Het onderzoek van de Universiteit Leiden maakt deze verscheidenheid inzichtelijk in haar rapport aan de hand van vijf casussen die illustreren dat burgerinitiatieven vaak beleidsterreinen overschrijden en dat op een concrete casus vaak veel verschillende regelcomplexen, afkomstig van verschillende wetgevers van verschillende niveaus, van toepassing zijn. Zo laten het onderzoek en de praktijk zien dat het exploiteren van een zwembad met andere regels te maken heeft dan het overnemen van een groenvoorziening in de wijk. De onderzoekers concluderen onder meer dat een algemene wettelijke regeling daarom niet voor de hand ligt omdat dit de knelpunten voor de initiatiefnemers niet wegneemt. De regering meent dat het aan de raad is om kaders te stellen om zodoende recht te doen aan de veelzijdige 'uitdagingen' en om voldoende ruimte te bieden voor lokaal maatwerk.

Ook de evaluerende onderzoeken uit 2017 en 2019 naar de Wet stelsel openbare bibliotheekvoorzieningen (Wsob)<sup>20</sup>, waarin is opgenomen dat inwoners en maatschappelijke initiatieven een verzoek kunnen doen om de uitvoering van de bibliotheekvoorziening, leren dat er verschillen zijn voor wat betreft de aanleiding tot initiatieven, de mate van betrokkenheid van de gemeente en de ruimte voor inbreng vanuit de inwoners. Soms wordt het burgerinitiatief actief door de gemeente ondersteund (procedureel en financieel), soms geven de initiatiefnemers er de voorkeur aan hun initiatief geheel zelfstandig zonder bemoeienis van de gemeente te realiseren. Het is aan het gemeentebestuur om de juridische kaders en beleid vorm te geven naar de lokale behoeften en omstandigheden.

Het recht van inwoners en maatschappelijke partijen om een verzoek of 'uitdaging' in te dienen staat los van de beslissing van de raad om al dan niet regels vast te stellen voor het uitdaagrecht. Net als nu het geval is, hebben inwoners en maatschappelijke partijen het recht verzoeken in te dienen bij het gemeentebestuur die strekken tot overname van de uitvoering van gemeentelijke taken. Een dergelijk verzoek is op grond van artikel 5 van de Grondwet een vorm van petitie. Elke inwoner heeft het recht om bij het gemeentebestuur als bevoegd gezag verzoeken te doen, en daaronder valt ook een verzoek waarmee de overheid wordt uitgedaagd om de uitvoering van een gemeentelijke taak bij de inwoners (deels) zelf of een maatschappelijk partij te leggen. Deze mogelijkheid voor inwoners kan al worden gezien als een wettelijk 'recht om uit te dagen'. Deze verzoeken dient het bestuur zorgvuldig en consistent te behandelen. Het bestuur is immers te allen tijde gehouden aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, op grond van artikel 3:1, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) en artikel 3:14 van het Burgerlijk Wetboek.

### *3.3.2. Het overnemen van de feitelijke uitvoering van gemeentelijke taken door inwoners en maatschappelijke partijen*

Bij het overnemen van gemeentelijke taken, na een succesvolle 'uitdaging', gaat het om de feitelijke uitvoering van de taak van het college of van de burgemeester. Het gemeentebestuur – als de verantwoordelijke voor de uitvoering van de betreffende taak of taken – beslist naar aanleiding van een verzoek of 'uitdaging' of de feitelijke uitvoering van die taak of taken aan inwoners of de maatschappelijke partij kan worden gelaten. Met een algemene regeling van beoordelingscriteria voor

<sup>20</sup> KWINK groep, *Midterm Review Wet stelsel openbare bibliotheekvoorziening. Eindrapport*, Den Haag: november 2017 en KWINK groep, *Evaluatie Wet stelsel openbare bibliotheekvoorziening. Eindrapport*, Den Haag: december 2019.





‘uitdagingen’ kan de gemeenteraad die afweging voorzienbaar maken. Het is van belang dat bij de beoordeling van die verzoeken en de beslissing om een deel van de taken van het gemeentebestuur door anderen te laten uitvoeren, zorgvuldig wordt bezien welke waarborgen daarbij moeten worden getroffen, zoals de peiling van draagvlak onder belanghebbende inwoners, de bescherming van belangen van derden en transparantie.

Het feitelijk overnemen van gemeentelijke taken is mogelijk wanneer dit niet in strijd is met de wet en de aard van de taak zich daartegen niet verzet. De voorgestelde regeling maakt onderscheid in regels over de uitvoering van autonome taken en medebewindstaken. Bij autonome taken gaat het om de taken ten aanzien van de gemeentelijke huishouding waarvan de raad heeft besloten een regeling te treffen of taken op te leggen aan het college of de burgemeester. De raad is vrij ten aanzien van deze taken te regelen dat een ander, bijvoorbeeld een inwoner, de taken feitelijk uitvoert. Bij medebewindstaken is de taakuitvoering opgelegd in hogere wetgeving. Vanzelfsprekend is overname en het stellen van regels over overname van dergelijke taken alleen mogelijk als de medebewindswet hiervoor de ruimte laat. De Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 (Wmo 2015) en de hiervoor genoemde Wsob stellen al buiten twijfel dat inwoners en maatschappelijke initiatieven een verzoek kunnen doen om de uitvoering van taken op grond van deze wetten over te nemen en hier wordt ook gebruik van gemaakt. Indien sprake is van een gesloten stelsel of als de aard van de medebewindstaak zich verzet tegen uitvoering door anderen, is de ruimte voor overname van de taak beperkt.

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

Voor de feitelijke uitvoering van een taak die wordt overgenomen door inwoners of maatschappelijke partijen, zijn verschillende juridische vormen denkbaar. Bruikbare vormen zijn subsidie- of concessieverlening<sup>21</sup> of via een overeenkomst zoals de voorbeelden uit paragraaf 2.3 lieten zien. Aanbestedingsrecht kan hierbij een rol spelen, het wetsvoorstel verandert hier niets aan. Als het gaat om het nemen van beslissingen is mandaat aan een niet-ondergeschikte denkbaar.<sup>22</sup> De taken blijven op deze manier bij het college liggen, maar de feitelijke uitvoering wordt verlegd naar inwoners of maatschappelijke partijen. Dat betekent dat de wethouder politiek verantwoordelijk blijft voor de uitvoering van de taken. Ook kunnen inwoners met klachten over de uitvoering terecht bij de ombudsman. Afhankelijk van de gekozen juridische vorm kan het college of de burgemeester voorwaarden stellen in bijvoorbeeld een contract of een instructie geven bij mandaat. De wethouder of de burgemeester kan de feitelijke uitvoering van de taak ook weer terugnemen of de afspraken met initiatiefnemers wijzigen als de raad daarom vraagt of uit eigen beweging als dat nodig is voor een goede vervulling van de taak. Met het programma Democratie in Actie ondersteunt de regering de uitwerking van het uitdaagrecht en deelt goede voorbeelden van de vormen en randvoorwaarden bij de invulling van de betrokkenheid van inwoners en maatschappelijke partijen, daarover wordt in paragraaf 4 toelichting gegeven.

### 3.4. De zorgplicht van de burgemeester

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

<sup>21</sup> O. Kwast, ‘Een andere benadering van het right to challenge’, *RegelMaat* 2019-6, p. 430–447.

<sup>22</sup> Artikel 10:3, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht bepaalt dat een bestuursorgaan mandaat kan verlenen, tenzij bij wettelijk voorschrift anders is bepaald of de aard van de bevoegdheid zich tegen de mandaatverlening verzet. Het overnemen van een taak door middel van delegatie zorgt wel voor een bevoegdheidsoverdracht en daarmee kunnen inwoners of maatschappelijke partijen aangemerkt worden als een bestuursorgaan waarvoor de publiekrechtelijke kaders van de beginselen van behoorlijk bestuur en publiekrechtelijke rechtsbescherming toepasselijk worden. Dat zal niet voor initiatieven en projecten van inwoners doorgaans niet de gewenste vorm zijn.



vastgelegd in de Gemeentewet op welke wijze de burgemeester deze zorgplicht invult.

#### 4. Implementatie en flankerend beleid

De regering blijft benadrukken dat participatie het beste tot zijn recht komt wanneer er voldoende ruimte is voor lokaal maatwerk. Een gedetailleerde landelijke, uniforme wettelijke regeling inzake participatie zou de ruimte kunnen beperken van gemeenten en inwoners. Daarom moet het aan gemeenten overgelaten worden hier nader regels over te stellen in hun participatieverordening zodat er volop ruimte is om hieraan lokaal invulling te geven en daarbij randvoorwaarden te creëren. Evenwel acht de regering het haar taak om kennis over en goede voorbeelden van participatie te verzamelen en te delen. Dat gebeurt al met het programma 'ruimte in regels' waarin door middel van toerusting en ondersteuning wordt bijgedragen aan het verhelderen van de mogelijkheden die gemeenten hebben op het gebied van participatie en waar mogelijk aan het wegnemen van knelpunten in (wettelijke) regels.

Tevens zet de regering in op de facilitering van de zoektocht naar nieuwe vormen van samenwerking tussen inwoners en hun gemeente, bijvoorbeeld met het programma Democratie in Actie dat een samenwerkingsprogramma vormt tussen het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en andere bestuurs- en beroepsverenigingen. Bij de inwerkingtreding van het wetsvoorstel intensificeert de minister van BZK, in overleg met de koepels, de ondersteuning op het gebied van participatie. Het programma Democratie in Actie ontwikkelt een modelparticipatieverordening, die bij de inwerkingtreding van de wet gereed zal zijn. Om decentrale overheden te helpen bij het bepalen van de juiste vorm van participatie ontwikkelt het ministerie van BZK samen met ProDemos een afwegingskader meervoudige democratie. Daarnaast worden gemeenten ondersteund door het delen van kennis en goede voorbeelden. Zo is er voor gemeenten een inspiratiegids en routeplanner ten aanzien van het uitdaagrecht gemaakt en komt er voor hen ook een modelparticipatieverordening beschikbaar. Om gemeenten te helpen bij het gebruik van digitale participatietools is er een leernetwerk en zijn er verschillende proeftuinen om nieuwe tools te ontwikkelen en is er een praktische handreiking digitale democratie.

De modelparticipatieverordening, het afwegingskader meervoudige democratie, de inspiratiegids en routeplanner ten aanzien van het uitdaagrecht en andere ondersteunende middelen op het gebied van participatie worden ook voor de provincies, de waterschappen en de openbare lichamen Bonaire, Saba en Sint-Eustatius beschikbaar gesteld. Zo wordt door middel van toerusting en ondersteuning ook bijgedragen aan het verhelderen van de participatiemogelijkheden in de provincies, de waterschappen en Caribisch Nederland.

De verandering in de rolverdeling tussen inwoner en gemeente, gaat naast de ervaren juridische complexiteit, gepaard met knelpunten in houding en gedrag, organisatieverandering, het vinden van nieuwe werkwijzen en verschuiving van zeggenschap. Dat komt sterk tot uitdrukking bij de uitwerking van (vormen van) het uitdaagrecht op lokaal niveau, waarbij de feitelijke uitvoering van gemeentelijke taken, al dan niet met bijbehorend budget, kan worden overgenomen door initiatiefnemers. In het onderzoek van de Universiteit Leiden naar belemmeringen rondom het uitdaagrecht wordt dit ook geconstateerd. Duidelijk is dat de verankering van participatie en het uitdaagrecht slechts dan effectief is als sprake is van een positieve opstelling van de lokale overheid en een actieve groep bewoners. De knelpunten in de relatie tussen gemeenten en inwoners zijn weliswaar complex van aard, maar gaan meestal niet over de vraag wat wel of niet mag of kan. Het gaat vooral om vertrouwen, het transparant zijn over proces en inhoud, het delen van informatie en het tonen van wederzijds begrip. Er is een nieuwe basis van samenwerking nodig tussen de lokale overheid en inwoners. Daarbij kan verschil van opvatting ontstaan over legitimiteit tussen gemeenten en actieve inwoners. Waar gemeenten zich richten op representativiteit, leggen initiatiefnemers meer nadruk op het maatschappelijk resultaat. Dit laat zich niet vangen in een wetwijziging maar vraagt om een cultuurverandering, die de afgelopen jaren al volop in gang is gezet.

Uit onderzoek van de Universiteit Leiden naar de knelpunten die gemeenten en inwoners ervaren bij het uitdaagrecht blijkt dat bij gemeenten en initiatiefnemers behoefte bestaat aan kennisoverdracht en praktische handelingsperspectieven. Dit wetsvoorstel staat daarom niet op zichzelf, maar wordt ondersteund met flankerend beleid. Het delen van praktische informatie, goede voorbeelden en kennis heeft tot doel te komen tot meer gebruik en toepassing van het uitdaagrecht door decentrale overheden. Het programma Democratie in Actie geeft hier uitvoering aan en ondersteunt gemeenten door het bieden van inspiratiegidsen, diverse ontwikkel- en leertrajecten en het ondersteunen van gemeenten via een routeplanner bij het uitdaagrecht. Op deze wijze worden gemeenten en initiatiefnemers meegenomen in deze vorm van participatie waarbij het samenspel tussen initiatiefnemers en decentrale overheid nadrukkelijk aan de orde komt. Ook wordt, zoals hiervoor werd beschreven, een modelparticipatieverordening ontwikkeld in het programma Democratie in Actie, waarin ook regels worden opgenomen ten aanzien van het uitdaagrecht. Hiermee wordt uitvoering gegeven aan de



motie-Den Boer c.s.<sup>23</sup>, die opriep hierbij het samenwerkingsrecht mee te nemen.

## 5. Verhouding tot hoger recht en nationale regelgeving

### 5.1. Grondwet en Europees Handvest inzake lokale autonomie

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

Zoals is toegelicht in paragraaf 3.1. zijn verzoeken tot feitelijke overname, of 'uitdagingen', een vorm van petitie op basis van artikel 5 van de Grondwet. Artikel 5 van de Grondwet heeft een absoluut karakter; beperking is niet mogelijk. Overheidsorganen kunnen wel regels stellen over de behandeling van verzoeken, zo ook over verzoeken die burgerinitiatieven en uitdagingen inhouden. Artikel 5 van de Grondwet houdt geen antwoordplicht in, maar een plicht tot behandeling en beantwoording van de verzoeken is af te leiden uit de beginselen van behoorlijk bestuur.<sup>24</sup>

Met dit wetsvoorstel wordt voorgesteld om in de Gemeentewet te expliciteren dat de gemeenteraad regels kan stellen over het overnemen van de feitelijke uitvoering van taken van de gemeente door inwoners en maatschappelijke partijen, en de behandeling van verzoeken daartoe. Dit wetsvoorstel houdt daarmee een nadere uitwerking van het petitierecht op decentraal niveau in. De regeling van de raad mag niet tot gevolg hebben dat het recht op het indienen van verzoeken of 'uitdagingen' door eenieder wordt ingeperkt.

Dit wetsvoorstel sluit eveneens aan bij het Europees Handvest inzake lokale autonomie van de Raad van Europa,<sup>25</sup> en het Aanvullend Protocol burgerparticipatie.<sup>26</sup> Hierin is erkend dat participatie van burgers in het openbaar bestuur van fundamenteel belang is voor lokale en provinciale autonomie. Het Aanvullend Protocol bevat regels over het recht op burgerparticipatie in de aangelegenheden van lokale autoriteiten. Het recht op burgerparticipatie is het recht te trachten de uitoefening van bevoegdheid en verantwoordelijkheden door een lokale autoriteit mede te bepalen of hierop invloed uit te oefenen. Het gaat erom dat burgers recht hebben op meedenken en meespreken. Het recht te stemmen en kandidaat te staan wordt vooropgesteld en daarnaast worden andere vormen van participatie genoemd als mogelijkheid, zoals lokale referenda, raadpleging, en petitie. Met het onderhavige voorstel tot wijziging van de Gemeentewet en het flankerend beleid beoogt de regering participatie bij de voorbereiding, uitvoering en evaluatie van beleid van de decentrale overheden te bevorderen. De Gemeentewet biedt zo een kader waarbinnen decentrale vertegenwoordigende organen de ruimte hebben om participatie van inwoners op een betekenisvolle wijze inhoud te geven.

### 5.2. Medebewindswetgeving en andere bijzondere wetgeving

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

Ook in de Omgevingswet is participatie belangrijk. In de Omgevingswet is bijvoorbeeld voor verschillende instrumenten een motiveringsplicht voor vroegtijdige participatie voorgeschreven.<sup>27</sup> Daarmee wordt het bestuursorgaan aangespoord zorg te dragen voor vroegtijdige participatie van derden. Hoe participatie wordt vormgegeven is afhankelijk van het instrument, de opgaven in de fysieke leefomge-

<sup>23</sup> Kamerstukken II 2019/20, 35 300-VII, nr. 27.

<sup>24</sup> Kamerstukken II 1975/76, 13 872, nr. 4, p. 88 en 104.

<sup>25</sup> Handvest van 15 oktober 1985 (Trb. 1987, 63), goedgekeurd bij Wet van 10 oktober 1990, Stb. 546, voor Nederland in werking getreden op 1 juli 1991.

<sup>26</sup> Aanvullend Protocol bij het Europees Handvest inzake lokale autonomie betreffende het recht op participatie in de aangelegenheden van lokale autoriteiten van 16 november 2009 (Trb. 2009, 227 en Trb. 2010, 96), aangeboden ter stilzwijgende goedkeuring op 22 september 2020, Kamerstukken II 2010/11, 32 524, nr. A/1.

<sup>27</sup> Onder andere in de artikelen 10.2, 10.7 en 10.8 van het Omgevingsbesluit, Stb. 2018, 290.



ving die voorliggen en van de betrokken partijen. Ieder bestuursorgaan zal zelf invulling geven aan participatie. Bij de vaststelling van het besluit moet het bestuursorgaan aangeven hoe inwoners, bedrijven, maatschappelijke partijen en bestuursorganen bij de voorbereiding zijn betrokken en wat de resultaten daarvan zijn. Hierbij kan vanzelfsprekend aandacht worden besteed aan de wijze waarop partijen zijn benaderd, wie betrokken waren, hoe partijen hun inbreng hebben gegeven, en wat met de inbreng is gedaan. In de participatieverordening kunnen deze aspecten worden uitgewerkt. Eveneens is in het Omgevingsbesluit, in opvolging van motie-Nooren c.s.<sup>28</sup>, voorgesorteerd op het onderhavige wetsvoorstel en is geregeld dat door decentrale overheden moet worden aangegeven hoe aan het decentrale participatiebeleid is voldaan. Decentrale overheden moeten nu dus al nadenken over participatiebeleid voor instrumenten uit de Omgevingswet en dit beleid publiceren. Het is aan de decentrale overheden om te bepalen hoe het participatiebeleid eruit komt te zien.

## 6. Gevolgen

### 6.1. Gevolgen voor gemeenten

Gemeenten zien de toegevoegde waarde van participatie. Daarom hebben zij de afgelopen jaren geïnvesteerd in het ondersteunen en begeleiden van initiatiefnemers bij het uitwerken van initiatieven. In veel gemeenten is participatie dan ook al een gangbaar onderdeel van de werkwijze in het beleidsproces. Met dit voorstel wordt in de Gemeentewet op het punt van participatie aangesloten op de huidige praktijk. Met de wijziging wordt het belang geëxpliciteerd dat het lokaal bestuur inwoners in staat stelt betrokken te zijn bij de voorbereiding, uitvoering en evaluatie van beleid. Uit de praktijk volgt dat een gevoel van eigenaarschap bij de inwoner en een waarderende houding van de gemeente, ook in een latere fase van het beleidsproces, de kwaliteit van (de uitvoering van) het beleid ten goede komt. Ook versterkt dit de nabijheid tussen bestuur en inwoner en kan een besluit op meer draagvlak rekenen. Door vooraf heldere kaders en voorwaarden te stellen ten aanzien van participatie worden formele zekerheid, verwachtingen en transparantie bevorderd en juridische procedures achteraf verminderd. Dit versterkt het vertrouwen in de representatieve democratie en brengt de gemeenteraad in positie. Gemeenten dienen hiertoe hun verordening aan te passen aan de eigen voorkeuren en situatie. Dit betreft een eenmalige inspanning en kan grotendeels in reguliere processen worden meegenomen. Vanzelfsprekend vergt de ontwikkeling en implementatie van de nieuwe participatieverordening voor sommige gemeenten extra inspanning. Omdat elke gemeente zelf invulling kan geven aan de wijze waarop wordt omgegaan met participatie zal de regering voor en na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel via flankerend beleid de implementatie ondersteunen. Kort en goed, materieel verandert het wetsvoorstel de taken van gemeenten niet.

Een specifieke vorm van participatie in de uitvoering van beleid is het uitdaagrecht. Dit voorstel expliciteert dat de gemeenteraad regels kan stellen ten aanzien van het uitdaagrecht en dat inwoners altijd een verzoek kunnen indienen voor het overnemen van de feitelijke uitvoering van een taak van de gemeente. Veel gemeenten werken al met een vorm van het uitdaagrecht en het is een keuze van de raad om hierover nadere regels te stellen. Het uitdaagrecht ziet op verzoeken aan de gemeente om een bepaalde gemeentelijke taak over te nemen, als een inwoner of maatschappelijke partij denkt dit beter en/of goedkoper te kunnen. Net als bij de participatieverordening vraagt dit specifieke instrument ondersteuning bij de implementatie. Vanuit het samenwerkingsprogramma Democratie in Actie zal hierbij extra worden ingezet op maatwerkondersteuning, extra ontwikkel- en leertrajecten, inzet van experts op specifieke knelpunten, regionale voorlichtingsbijeenkomsten, het opstellen van een modelparticipatieverordening waarin ook regels worden opgenomen ten aanzien van het uitdaagrecht, alsmede diverse handreikingen.

Het wetsvoorstel heeft geen financiële consequenties voor de Rijksbegroting, omdat de beperkte financiële consequenties ten laste van de begroting van BZK worden opgevangen.

### 6.2. Administratieve lasten voor burgers, bedrijven en milieu

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

## 7. Overgangsrecht en inwerkingtreding

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

<sup>28</sup> Kamerstukken I 2019/20, 34 986, nr. AA.



inwerkingtreding van deze wet, blijft de inspraakverordening van kracht totdat de raad een nieuwe participatieverordening vaststelt.

Het doel van deze wetwijziging is dat voor zowel de inwoners als voor de decentrale overheden duidelijk is binnen welke kaders inwoners in het beleidsproces participeren en op welke wijze zij in welke fase van het beleidsproces betrokken worden. Met monitoring en evaluatie van dit voorstel wil de regering inzicht krijgen of het hiervoor beschreven doel in de praktijk wordt bereikt. De monitor richt zich op de kwantitatieve kant van de voortgang van de uitvoering van het wetsvoorstel, waaronder het aantal vastgestelde participatieverordeningen, op grond van het gewijzigde artikel 150 van de Gemeentewet. Hierbij wordt aangesloten bij de jaarlijkse voortgangsrapportage van Democratie in Actie.

De evaluatie heeft een kwalitatieve insteek en vindt enige tijd nadat het wetsvoorstel inwerking is getreden en de overgangstermijn van twee jaar is verlopen plaats. Om goed inzicht te krijgen in de effecten van de werking van de participatieverordening is vanzelfsprekend enige tijd en ervaring nodig met de nieuwe verordening. Het accent in deze evaluatie ligt op de beoordeling of de met het wetsvoorstel beoogde duidelijkheid voor inwoners en overheden over de kaders van participatie effectief en efficiënt is gerealiseerd. Deze evaluatie wordt meegenomen in de reguliere beleidsdoorlichting van het desbetreffende beleidsartikel.

## 8. Advies en consultatie

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

Tijdens de (internet)consultatieperiode heeft het ministerie van BZK, in samenwerking met de VNG, het IPO en de UvW, een expertmeeting belegd. Samen met vertegenwoordigers van gemeenten, provincies, waterschappen, de VNG, het IPO, de UvW, de VvG, het ministerie van IenW en het ministerie van BZK is deze bijeenkomst gebruikt om het wetsvoorstel te versterken en vragen (vanuit de praktijk) te beantwoorden. De vragen en suggesties die uit de expertmeeting volgen komen overeen met de inhoud van de reacties op de (internet)consultatie en zullen niet afzonderlijk worden genoemd.

### *De VNG*

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

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

De VNG is verder van mening dat de burgemeester in het conceptwetsvoorstel ten onrechte wordt gepositioneerd als procesbegeleider ten aanzien van burgerparticipatie. De regering heeft in het onderhavige wetsvoorstel enkel beoogd artikel 170, eerste lid, onderdeel a, van de Gemeentewet in lijn te brengen met de tekst van het voorgestelde eerste lid van artikel 150 van de Gemeentewet. In het huidige artikel 170, eerste lid, onderdeel a, wordt geregeld dat de burgemeester zorg draagt voor de kwaliteit van de voorbereiding, vaststelling en uitvoering van beleid en de juridische procedures. In feite wijzigt de huidige zorgplicht van de burgemeester dus niet. In paragraaf 3.4. van de toelichting is dit nader toegelicht. Met de VNG is de regering van mening dat het aan gemeenten zelf is om een procesbegeleider aan te wijzen die verantwoordelijk is voor de voortgang en uitvoering van participatie.

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



## *Het IPO*

Het IPO ziet het wetsvoorstel als stimulans voor provincies en gemeenten om de bestaande regeling van inspraak te moderniseren en aan te passen aan de behoeften van deze tijd. Doordat de vormgeving van participatie vrijgelaten wordt aan de overheden zelf, ook ten aanzien van het uitdaagrecht, wordt hiermee recht gedaan aan behoeften en inzichten op decentraal niveau. Het IPO onderschrijft deze keuzes. Het advies van het IPO om een ruimere termijn van invoering te hanteren neemt de regering over, evenals het advies de positie van de provincie in de toelichting op het wetsvoorstel meer tot uitdrukking te brengen. Ten slotte geeft het IPO aan dat het zinvol kan zijn in te gaan op een aantal wezenlijke randvoorwaarden en uitgangspunten voor het goed regelen van de voorgestelde vormen van participatie. Dit is in algemene zin toegelicht in paragraaf 3.2. en 3.3. van deze toelichting. De nodige randvoorwaarden zullen verschillen per onderwerp en per situatie en bij de implementatie van dit wetsvoorstel worden decentrale overheden ondersteund bij de ontwikkeling van de kaders in hun verordening door het Programma Democratie in Actie.

## *De UvW*

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

## *Saba*

Het bestuurscollege van Saba staat positief tegenover het wetsvoorstel en waardeert het dat Saba als elke andere gemeente betrokken wordt in dit proces. Wel vragen zij aandacht voor de capaciteit voor de daadwerkelijke uitvoering van deze taak. In paragraaf 4 van de toelichting op het wetsvoorstel is hierop ingegaan.

## *Bonaire*

Het bestuurscollege van Bonaire onderschrijft het belang van het versterken van de lokale democratie door middel van het bevorderen van de participatie van burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties en kunnen zich daarom vinden in het wetsvoorstel. Het bestuurscollege van Bonaire vindt de invoeringstermijn van één jaar te kort. Dit advies is overgenomen en in het wetsvoorstel is daarom een overgangstermijn van twee jaar geregeld. Het bestuurscollege geeft aan dat de ondersteunende maatregelen voor het invoeren van het uitdaagrecht ook in Caribisch Nederland noodzakelijk zijn. De regering onderschrijft dat ook de ondersteunende maatregelen, zoals handreikingen en best practices, beschikbaar moeten zijn voor de BES-eilanden. In de toelichting is dit punt dan ook aangevuld.

## *Reacties internetconsultatie*

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

Het grootste aantal reacties ziet op de wettelijke verankering van het uitdaagrecht, waarbij de raad de mogelijkheid heeft regels te stellen ten aanzien van het overnemen van de feitelijke uitvoering van taken. De reactie is dat het uitdaagrecht daarmee vrijblijvend is opgenomen in het wetsvoorstel en niet als een verplichting. Het advies om de raad te verplichten regels te stellen over het uitdaagrecht is niet overgenomen. In paragraaf 3 is toegelicht dat het verplicht stellen van een participatieverordening en het expliciet benoemen van de mogelijkheid van het uitdaagrecht als een vorm van participatie voldoende aanleiding voor decentrale overheden is om op lokaal niveau het gesprek hierover aan te gaan en te bezien welke mogelijkheden passend zijn bij de lokale behoeften en omstandigheden. Ook is in reactie hierop aangegeven in paragraaf 4 dat via het ministerie van BZK, in samenwerking met koepelorganisaties en beroepsverenigingen, gerichte toerusting en ondersteuning wordt geboden aan decentrale overheden, omdat het werken met participatie naast deze wetswijziging om een cultuurverandering vraagt. Uit de gelijksoortige bepalingen over het uitdaagrecht in de Wmo en Wsob blijkt dat een dergelijke verankering gemeenten stimuleert hiermee aan de slag te gaan.

Een aantal reacties ziet op de verhouding tussen de participatieve democratie en de representatieve democratie, nu – zo wordt als voorbeeld genoemd – participanten niet ter verantwoording kunnen



worden geroepen bij een volgende verkiezing zoals dat wel kan bij een representatieve volksvertegenwoordiging. De regering stelt buiten elke twijfel en onderstreept op deze plaats nogmaals dat de representatieve democratie het uitgangspunt vormt in Nederland en dat de participatieve democratie slechts een aanvulling hierop is. Deze verhouding is naar aanleiding van de consultatiereacties verder toegelicht in paragraaf 3. De verhouding tot het Europees Handvest inzake lokale autonomie en het Aanvullend Protocol betreffende burgerparticipatie is verduidelijkt in paragraaf 5.1. Over het uitdaagrecht als specifieke vorm van participatie wordt voorts in het bijzonder opgemerkt dat het een negatief effect kan hebben op de rol en positie van de representatieve volksvertegenwoordiging omdat het juist verwarring creëert in plaats van heldere verwachtingen. Ook wordt gevraagd in hoeverre participanten onder de regels van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur vallen. Dit is toegelicht in paragraaf 3.3.

Ook wordt in een aantal reacties gepleit voor het periodiek evalueren van de resultaten van de toepassing van het uitdaagrecht en voor de ruimte om dit instrument in samenhang met andere participatie-instrumenten verder te ontwikkelen. Decentrale overheden hebben na inwerkingtreding twee jaar de tijd om een nieuwe participatieverordening vast te stellen. Met monitoring en evaluatie van dit voorstel wil de regering inzicht krijgen of het doel van het wetsvoorstel wordt bereikt. Dit is meegenomen in de toelichting op het wetsvoorstel in paragraaf 7.

Tot slot heeft de regering de suggestie van een bewonersorganisatie om de definitie van het uitdaagrecht aan te passen verwerkt door deze te verduidelijken in paragraaf 2. Op deze wijze komt het uitdaagrecht zoals dat bedoeld is in de Nederlandse context het beste tot uitdrukking.

## **Artikelsgewijs**

### **Artikel I, onderdeel A, eerste subonderdeel (artikel 150, eerste lid)**

Met dit subonderdeel wordt aan artikel 150, eerste lid, van de Gemeentewet toegevoegd dat in deze verordening ook de betrokkenheid bij de uitvoering en evaluatie van beleid wordt geregeld. Vanwege deze verbreding is niet langer sprake van een inspraakverordening, maar van een participatieverordening. In de participatieverordening regelt de gemeenteraad de wijze waarop beleidsvoornemens bekend worden gemaakt in de fase van voorbereiding, uitvoering en evaluatie. Ook bevat de participatieverordening regels over de wijze waarop inwoners en andere belanghebbenden worden betrokken. Het blijft ter volledige beoordeling van de gemeenteraad ten aanzien van welke beleidsvoornemens participatie wordt ingericht en op welke wijze de participatie wordt vormgegeven. Op welke wijze participatie het beste kan worden ingericht is afhankelijk van de specifieke algemene voorzieningen of activiteiten waarvoor de gemeente beleid ontwikkelt. In artikel 150, eerste lid, wordt daarom vastgelegd dat de raad bij verordening regels stelt over de betrokkenheid van inwoners en andere belanghebbenden, maar niet hoe dat moet gebeuren. De raad kan de participatie per beleidsterrein regelen en is vrij verschillende vormen te kiezen voor de verschillende beleidsterreinen. Zoals is aangegeven in het algemeen deel, kan de raad bijvoorbeeld kiezen voor internetconsultatie, G1000-bijeenkomsten, raadspanels, ontwerpateliers, stadsgesprekken, discussiefora en enquêtes.

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

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

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



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

Met dit onderdeel wordt een nieuw derde lid voorgesteld in artikel 150 van de Gemeentewet waarin wordt bepaald dat de gemeenteraad in de participatieverordening nadere regels kan stellen over initiatieven van ingezetenen en maatschappelijke partijen bij de uitvoering van het beleid. Hieronder is ook begrepen dat de feitelijke uitvoering van de taken van het college door ingezetenen of maatschappelijke partijen plaatsvindt. Zoals in paragraaf 2.3 van het algemeen deel van deze toelichting is aangegeven, hebben ingezetenen en maatschappelijke partijen een uitdaagrecht. De raad kan in de participatieverordening regels vaststellen over de beoordeling van verzoeken tot overname van gemeentelijke taken en eisen stellen aan de wijze van uitvoering. Ten slotte kan de raad in de participatieverordening regels stellen over de wijze waarop de effecten van de uitvoering worden geëvalueerd en aan de hand van welke criteria dat gebeurt.

Met het derde lid wordt beoogd het uitdaagrecht en de overname van taken door ingezetenen en maatschappelijke partijen te verankeren in de Gemeentewet. Het is aan de gemeenteraad zelf om te beslissen voor welk type maatschappelijke partijen de uitvoering van gemeentelijke taken kan worden overgenomen. Afhankelijk van de lokale omstandigheden kan het bijvoorbeeld gaan om lokale verenigingen of stichtingen, buurtcomités, woongroepen, vrijwilligersorganisaties, een maatschappelijke organisatie, sociale bedrijven zonder winstoogmerk of een georganiseerd collectief van inwoners dat geen formele rechtsvorm heeft.

De raad kan zowel regels stellen over de uitvoering van autonome taken (onderdeel a) als taken die het college en de burgemeester uitvoeren in medebewind (onderdeel b). Bij autonome taken gaat het om de taken over de gemeentelijke huishouding die de raad heeft opgedragen aan het college en de burgemeester. De raad is vervolgens ten aanzien van deze taken vrij te regelen of en onder welke voorwaarden een ander – een ingezetene of een maatschappelijke partij – deze taak van het gemeentebestuur kan overnemen en feitelijk kan uitvoeren. Bij medebewindstaken gaat het om de uitvoering van een taak die wordt gevorderd in hogere wetgeving. Overname van deze taken en het stellen van regels over de uitvoering van dergelijke taken door anderen dan het gemeentebestuur is alleen mogelijk als de medebewindswetgeving hiervoor ruimte laat en de uitvoering van de taak niet uitputtend heeft beoogd te regelen of uitgaat een gesloten stelsel. Het kan ook zijn dat de aard van de taak zich er niet voor leent om de feitelijke uitvoering (deels) uit te besteden aan een inwoner of maatschappelijke partij. Er is ook medebewindswetgeving waarin het uitdaagrecht reeds expliciet verankerd is, zoals artikel 2.6.7 van de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 en artikel 6, vijfde lid, van de Wet stelsel openbare bibliotheekvoorzieningen. Uit deze specifieke 'right to challenge-bepalingen' blijkt duidelijk dat de betreffende taken feitelijk kunnen worden overgenomen door een ander dan het college. De raad kan hierover in de participatieverordening nadere regels stellen.

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

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

## **Artikel II**

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

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

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

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

Artikel III, derde lid, bevat de wijziging van artikel 79 van de Waterschapswet die correspondeert met artikel I, onderdeel A, derde lid. Om de in het algemene deel van deze toelichting beschreven reden wordt daarbij geen onderscheid gemaakt tussen regels over de uitvoering van autonome taken en medebewindstaken.

## **Artikel IV**

Dit artikel bevat de overeenkomstige wijzigingen van de Wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (WolBES). In het thans geldende artikel 154 van de WolBES is niet de uniforme





---

openbare voorbereidingsprocedure van toepassing verklaard als de hoofdregel voor de inrichting van inspraak. Reden hiervan is gelegen in het feit dat de Algemene wet bestuursrecht slechts voor een klein deel van toepassing is in de openbare lichamen. Dit wetsvoorstel beoogt geen wijziging aan te brengen in het niet van toepassing zijn van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure. De eilandsraad is vrij om in de participatieverordening een inspraakprocedure vorm te geven conform een uniforme openbare voorbereidingsprocedure of om een andere vorm van participatie in te richten.

#### **Artikel V**

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

*De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,*