

Vergaderjaar 2022–2023

36 210

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

Nr. 4

ADVIES AFDELING ADVISERING RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 1 oktober 2020 en het nader rapport d.d. 19 september 2022, aangeboden aan de Koning door de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, mede namens de Minister van Infrastructuur en Waterstaat. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

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/I, 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

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

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».² Voor inwoners is verder niet altijd duidelijk, aldus de regering, «waar ze terecht kunnen met vragen of zorgen over het handelen van de overheid».³

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.

² Memorie van toelichting, paragraaf 2.1.

³ Memorie van toelichting, paragraaf 2.1.

Alles overwegend heeft de Afdeling 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.

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 advisering 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 uitspreekt 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.⁴

⁴ 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.

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 publiek-rechtelijke 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.⁵

⁵ 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.

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.⁶ 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».⁷

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.⁸ Ook refereert de toelichting aan burgerfora, (gelote) burgerpanelen, 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.⁹ 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.

⁶ Memorie van toelichting, paragraaf 1.

⁷ 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».

⁸ Memorie van toelichting, paragraaf 3.2.

⁹ Memorie van toelichting, in het bijzonder paragraaf 3.1.

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.»¹⁰ 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.¹¹ 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.¹² 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.¹³ 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.»¹⁴

In die periode heeft het concept vooral zijn uitwerking gekregen in het kader van de decentralisaties in het sociale domein.¹⁵ Voorts kan gewezen worden op de op de Omgevingswet gebaseerde Omgevingsregeling.¹⁶ In bredere zin echter wordt met de participatiesamenleving bedoeld op een

¹⁰ Regeerakkoord «Vertrouwen in de toekomst», oktober 2017, p. 7.

¹¹ Zie bijvoorbeeld Kamerstukken II 2004/05, 29 362, nr. 31.

¹² 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.

¹³ 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.

¹⁴ Troonrede 2013 (<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/toespraken/2013/09/17/troonrede-2013>).

¹⁵ Zie ook artikel 2.6.7 van de Wet maatschappelijke ondersteuning.

¹⁶ 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.

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 welvaartsgroei. Bovendien zijn burgers de laatste jaren door technologische innovaties steeds beter in staat om zichzelf te organiseren en van zich te laten horen.¹⁷

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.¹⁸

- 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.

¹⁷ Zie onder andere WRR 2012 (noot 11), p. 146.

¹⁸ 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.

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.¹⁹

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.²⁰ 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».²¹ 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.»²²

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

¹⁹ 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.

²⁰ Dit past in een bredere tendens van tal van vertegenwoordigende organen die hun ledenbestand zien afkalven. Te denken valt aan vakbonden en sectororganisaties.

²¹ Raad voor het openbaar bestuur, *Vertrouwen op democratie*, februari 2010, p. 16.

²² Staatscommissie parlementair stelsel, *Lage drempels, hoge dijken: Democratie en rechtsstaat in balans* (eindrapport), Amsterdam: Boom 2018, p. 100.

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.²³

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».²⁴

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.²⁵

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.²⁶

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

²³ Zie recent: ABDBTOPconsult, *Werk aan Uitvoering. Fase 1: Probleemanalyse*, 2020, p. 33 e.v. en eerder: Algemene Rekenkamer, *Tussen beleid en uitvoering*, 2004, p. 11.

²⁴ 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.

²⁵ M. Hurenkamp en E. Tonkens 2020 (noot 14), p. 56–57.

²⁶ J. van der Sanden, *De verborgen gebreken van buurtinitiatieven*, 2020, raadpleegbaar via <http://www.socialevraagstukken.nl/>.

moment tekort schiet²⁷ 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 2018.²⁸ 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.²⁹*

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.»³⁰

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».³¹

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».³² 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.³³

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.»

²⁷ Memorie van toelichting, paragraaf 2.1.

²⁸ Eindrapport staatscommissie 2018 (noot 20), p. 58–59; p. 135–138.

²⁹ Eindrapport staatscommissie 2018 (noot 20), paragraaf 3.5.1.

³⁰ Eindrapport staatscommissie 2018 (noot 20), p. 16.

³¹ Memorie van toelichting, paragraaf 2.1.

³² Memorie van toelichting, paragraaf 2.3.

³³ Jaarverslag Raad van State 2016, p. 17.

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.³⁴ 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.³⁵

In het debat hierover kunnen de volgende elementen worden onderscheiden:

i. Verschillende opvattingen over representatie

De Grondwet gaat primair uit van een vertegenwoordigende democratie.³⁶ 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.»³⁷ 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

³⁴ 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 participatie-paradox», in: *Democratie: nieuwe ontwikkelingen, publicatie van de Staatsrechtkring*, Oosterwijk: 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.socialelvraagstukken.nl/>.

³⁵ Eindrapport staatscommissie 2018 (noot 20), p. 158–159.

³⁶ 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.

³⁷ Jaarverslag Raad van State 2016, p. 16.

belang.³⁸ 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).³⁹

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.⁴⁰ 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.⁴¹

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 gezien worden binnen een representatieve democratie de normaalste zaak van de wereld zijn en is dus niet het exclusieve domein van de participatieve democratie.⁴² 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.

³⁸ A. Kok, *Naar een volksdemocratie? Het rammelende representatie-concept van de commissie-Remkes*, 2020, raadpleegbaar via: www.annemarie-kok.nl.

³⁹ Zie ook E.Y. van Vugt, «Versterking van de democratie: Parlementaire vertegenwoordiging volgens de Staatscommissie», *Tijdschrift voor Constitutioneel Recht*, april 2019, p. 129.

⁴⁰ 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 opname van bepalingen inzake het correctief referendum, Kamerstukken II 2019/20, 35 129, nr. 4, punt 5 en de aldaar genoemde literatuur.

⁴¹ 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.socialelvraagstukken.nl>.

⁴² Koole 2019 (noot 32), p. 61.

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 wetswijziging 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.⁴³ 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.⁴⁴ 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.⁴⁵ 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.⁴⁶ In dat verband wordt wel gesproken over de «participatie-elite».

⁴³ E. Tonkens en M. Hurenkamp, *Werknotitie effectieve burgerparticipatie*, Universiteit voor Humanistiek, 2019, p. 5.

⁴⁴ 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 Staatsrecht-kring*, Oisterwijk: Wolf Legal Publishers 2018, p. 146.

⁴⁵ Eindrapport staatscommissie 2018 (noot 20), p. 158.

⁴⁶ 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.

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.⁴⁷ Zelfs als een initiatief op ruim draagvlak kan rekenen is het noodzakelijk met de belangen van minderheden rekening te houden.⁴⁸ 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.⁴⁹

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.⁵⁰ 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 (depolitisering) en de representatieve democratie kan vervolgens nog slechts afhechten en een formeel oordeel vellen (juridisering).⁵¹ 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.⁵²

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.⁵³

⁴⁷ 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.

⁴⁸ Zie onder andere W. den Ouden, G. Boogaard, E.M.M.A. Driessen 2019 (noot 17), p. 30.

⁴⁹ Van der Meer 2018 (noot 32), p. 96.

⁵⁰ 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.

⁵¹ M. van der Harst, F. Bredewold, E. Tonkens, *Democratische legitimatie en duurzaamheid van burgerinitiatieven in zorg en welzijn*, Universiteit voor Humanistiek, 2019, p. 6.

⁵² 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.

⁵³ 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.⁵⁴ 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.⁵⁵ 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.⁵⁶

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

⁵⁴ Zie bijvoorbeeld memorie van toelichting, paragraaf 2.1

⁵⁵ Eindrapport staatscommissie 2018 (noot 20), p. 156.

⁵⁶ W. den Ouden, G. Boogaard, E.M.M.A. Driessen 2019 (noot 17), p. 30 en p. 33.

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.

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.⁵⁷ 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

⁵⁷ 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.

belangrijk onderdeel van de representatieve democratie.⁵⁸ Hun betrokkenheid is volgens de regering daarom eveneens een substantieel bestanddeel van een levende democratie.⁵⁹ 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.⁶⁰ 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,⁶¹ 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 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.

⁵⁸ Zie ook brief van de Minister van BZK van 9 oktober 2020, Kamerstukken II 2020/21, 35 570 VII, nr. 8.

⁵⁹ Kamerstukken II 2020/21, 35 570 VII, nr. 95.

⁶⁰ 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.

⁶¹ Kamerstukken II 2019/20, 35 300 VII, nr. 131.

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».⁶² 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.⁶³ 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».⁶⁴ Daarmee lijkt de regering als motief van het wetsvoorstel een ander probleem te definiëren, namelijk het probleem van de ontoegankelijke overheid.⁶⁵ Onduidelijk blijft echter waarom een oplossing voor dit

⁶² Memorie van toelichting, paragraaf 2.1.

⁶³ 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.

⁶⁴ Memorie van toelichting, paragraaf 2.1.

⁶⁵ Zoals ook geconstateerd in diverse rapporten van de Nationale ombudsman. Zie bijvoorbeeld *Overheid moet telefonische toegankelijkheid verbeteren*, 2019 (beschikbaar via <http://www.nationaleombudsman.nl>).

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.⁶⁶

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.

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.

⁶⁶ Memorie van toelichting, paragraaf 2.2.

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 wetvoorstel 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.⁶⁷ 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 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.⁶⁸ De regering

⁶⁷ 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.

⁶⁸ 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.

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.

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.⁶⁹ 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,⁷⁰ 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.

⁶⁹ Ministerie van BZK, Actieplan Open Overheid 2020 – 2022, te raadplegen via <https://www.open-overheid.nl/actieplan-open-overheid-2020-2022/>

⁷⁰ Memorie van toelichting, paragraaf 2.3, verwijst naar het jaarverslag van de Raad van State 2016, p. 17.

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.⁷¹

Daarbij is van belang dat de toelichting verschillende vormen van burgerparticipatie noemt (zie hiervoor punt 1).⁷² 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.

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

⁷¹ 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.»

⁷² Memorie van toelichting, paragraaf 2.1.

participatie kan leiden tot participatiemoeheid en teleurstelling.⁷³ 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 inwoners⁷⁴, 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.⁷⁵ 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.

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

⁷³ 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.

⁷⁴ 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.

⁷⁵ Kamerstukken II 2019/20, 34 986-AA.

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 2021⁷⁶ over de uitvoering van het plan van aanpak versterking lokale democratie en bestuur en in reactie op de initiatiefnota-Samsom/Segers⁷⁷ 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 participatie⁷⁸ 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.⁷⁹ 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.⁸⁰ 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».

⁷⁶ Kamerstukken II 2020/21, 35 570 VII, nr. 95.

⁷⁷ Kamerstukken II, 2016/17, 34 581, nr. 2.

⁷⁸ Zie <https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/actueel/nieuws/2020/oktober/denkwijsje-goede-participatie/>

⁷⁹ ProDemos, Participatiewijzer, te raadplegen via <https://www.participatiewijzer.nl/>

⁸⁰ Zie <https://vng.nl/nieuws/voorbeeld-verordening-participatie-en-handreiking-verschenen>

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 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 beoor-

deling 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»⁸¹ 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 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.⁸²

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.⁸³ De toelichting noemt deze conclusie, maar bespreekt of analyseert haar in onvoldoende mate. Ook gaat de

⁸¹ ProDemos, Participatiewijzer, te raadplegen via www.participatiewijzer.nl.

⁸² Memorie van toelichting, paragraaf 3.3.1.

⁸³ W. den Ouden, G. Boogaard, E.M.M.A. Driessen 2019 (noot 17), p. 35.

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.⁸⁴

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.⁸⁵ 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.⁸⁶ 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.

⁸⁴ W. den Ouden, G. Boogaard, E.M.M.A. Driessen 2019 (noot 17), p. 6.

⁸⁵ Kamerstukken II 2018/19, 35 000, nr. 24.

⁸⁶ W. den Ouden, G. Boogaard, E.M.M.A. Driessen, 2019 (noot 17), p. 32–33.

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. 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 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.⁸⁷

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 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.

⁸⁷ 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 huldiensten 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>).

Reactie onderdeel C, onder 9b

De Afdeling constateert dat met de voorgestelde regeling de invulling aan de gemeenteraad wordt overgelaten om te beslissen welke beleids-terreinen 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.

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.⁸⁸ 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.

⁸⁸ 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.

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.⁸⁹

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 gezien welke waarborgen daarbij moeten worden getroffen».⁹⁰ 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 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.

⁸⁹ Zie ook W. den Ouden, G. Boogaard, E.M.M.A. Driessen, 2019 (noot 17), paragraaf 4.2.1

⁹⁰ 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