



Aan  
Van

MBZK  
CZW & D&B/inrichting openbaar bestuur

# nota

Oplegnota - Indiening wetsvoorstel Versterking  
participatie op decentraal niveau bij TK

## TER BESLUITVORMING

**Nota actief openbaar**  
Ja

**Onze referentie**  
2022-0000480871

**Datum**  
1 september 2022

**Opgesteld door**  
Constitutionele Zaken en  
Wetgeving

**Samengewerkt met**  
Democratie (D&B)

**Bijlage(n)**  
3

### Aanleiding

- Op 15 juli 2022 is de MR akkoord gegaan met aanbidding van het nader rapport – en daarmee met de indiening van het wetsvoorstel – bij de Tweede Kamer, via het kabinet van de Koning.

### Geadviseerd besluit

Wij adviseren u, mede namens de minister van IenW, te ondertekenen:

- Het nader rapport;
- De memorie van toelichting bij het wetsvoorstel.

Wij adviseren u tevens in te stemmen met actieve openbaarmaking van de beslisnota's ter voorbereiding van het wetsvoorstel (5 stuks). Deze zijn opgenomen in **bijlage 15**.

### Kern

- De MR is akkoord gegaan op het moment dat de Tweede Kamer al met reces was. Vanwege het reces heeft de daadwerkelijke indiening nog niet plaatsgevonden.

### Communicatie

In overleg met communicatie wordt een persbericht opgesteld ten behoeve van de indiening bij de Tweede Kamer. Daarnaast wordt gezien hoe ook later in het (wetgevings)proces aandacht gegenereerd kan worden voor dit wetsvoorstel en de kansen die het biedt voor burgers, decentrale volksvertegenwoordigers en overheden.

### Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden

- In deze nota: persoonsgegevens
- In het overzicht van beslisnota's (**bijlage 15**): persoonsgegevens, eenheid van kabinetsbeleid en politieke informatie m.b.t. sondering PA.

### Motivering

In de openbaar gemaakte versie van deze nota en eerdere beslisnota's zijn alle persoonsgegevens van ambtenaren geanonimiseerd. In de beslisnota's van 27 november 2019 en 14 april 2020 is informatie m.b.t. sondering PA gelakt. In de beslisnota's van 5 juli 2022 en 9 november 2020 is informatie gelakt i.v.m. de eenheid van het kabinetsbeleid.

**Bijlagen**

<b>Volgnummer</b>	<b>Naam</b>	<b>Classificatie</b>
1	Nader rapport versterking participatie op decentraal niveau	
2	Gewijzigd wetsvoorstel en memorie van toelichting	
3	Advies Afdeling advisering van de Raad van State	
4	Consultatiereactie VNG	
5	Consultatiereactie IPO	
6	Consultatiereactie Unie van Waterschappen	
7	Consultatiereactie Bonaire	
8	Consultatiereactie Saba	
9	Consultatiereactie Nederlandse Vereniging voor Raadsleden	
10	Consultatiereactie Vereniging van Griffiers	
11	Consultatiereactie Netwerk Right to Challenge	
12	Consultatiereactie Landelijk Samenwerkingsverband Actieve bewoners	
13	Memo t.b.v. Kabinet van de Koning	
14	Memo t.b.v. Griffie Tweede Kamer	
15	Beslisnota's t.b.v. actieve openbaarmaking	

**Onze referentie**

2022-0000480871

**Datum**

1 september 2022

Ministerie van Binnenlandse Zaken en  
Koninkrijksrelaties

Aan de minister van BZK  
Van [redacted] (DenB) en  
[redacted] (CZW)

**DGBRW/Directie  
Democratie en Bestuur/  
Inrichting Openbaar  
Bestuur**

**Contactpersoon**  
[redacted]  
[redacted]

**Datum**  
27 november 2019

**Kenmerk**  
2019-0000636627

**Bijlage(n)**  
7

**Samengewerkt met**  
CZW/S&B  
DGKR  
Programma DG  
Omgevingswet  
Ministerie van I&W

## nota

Consultatie wetsvoorstel tot wijziging van de Gemeentewet, de Provinciewet, de Waterschapswet en de Wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba in verband met de participatieverordening en het uitdaagrecht van inwoners en maatschappelijke partijen

### Aanleiding

- Met dit wetsvoorstel wordt uitvoering gegeven aan de afspraak uit het Regeerakkoord over het uitdaagrecht (Right to Challenge) en aan toezeggingen daarover in Kamerbrieven van uw ambtsvoorganger, minister Ollongren, van 14 december 2018 en 17 oktober 2019. In laatstgenoemde Kamerbrief is ook toegezegd dat dit wetsvoorstel voor het einde van dit jaar in consultatie gaat.

### Advies/actie

- In te stemmen met de openbare internetconsultatie en de consultatie van het conceptwetsvoorstel bij de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, het Interprovinciaal Overleg, de Unie van Waterschappen, de Bestuurscolleges Bonaire en Saba en de regeringscommissaris Sint-Eustatius, met als voorziene einddatum 14 februari 2020.
- Ondertekenen van de consultatiebrieven.
- Geadviseerd wordt dat de PA bij de coalitiepartijen aankondigt dat het wetsvoorstel in consultatie gaat.

### Kern

- In het Regeerakkoord staat dat het kabinet met een Right to Challenge-regeling komt, zodat burgers en lokale verenigingen een alternatief voorstel kunnen indienen voor de uitvoering van collectieve voorzieningen in hun directe omgeving.
- Dit wetsvoorstel regelt dat het decentraal bestuur inwoners in staat stelt te participeren bij de voorbereiding, uitvoering en evaluatie van beleid. Daarvoor wordt de regeling over inspraak in de Gemeentewet, Provinciewet, Waterschapswet en WolBES uitgebreid. Daarnaast wordt, ter uitvoering van het regeerakkoord, het uitdaagrecht (de Nederlandse vorm van het Right to Challenge) wettelijk verankerd. Korthedshalve wordt hierna uitsluitend gesproken over de wijziging van de Gemeentewet.

### Inhoud

- De inspraakverordening wordt verbreed naar een participatieverordening (toezegging in Kamerbrief van 14 december 2018). Nu moeten gemeenten slechts de betrokkenheid van burgers bij de *voorbereiding* van beleid te regelen. Op grond van dit wetsvoorstel moet ook de betrokkenheid van inwoners bij de *uitvoering en evaluatie* van beleid worden geregeld. De

**Datum**  
27 november 2019  
**Kenmerk**  
2019-0000636627

gemeenten zijn vrij te beslissen op welke wijze zij inwoners bij alle beleidsfasen betrekken.

- Het uitdaagrecht wordt wettelijk verankerd (toezegging in Kamerbrief van 17 oktober 2019). Geregeld wordt dat de raad regels *kan* stellen over de uitvoering van gemeentelijke taken door inwoners en maatschappelijke partijen. Met deze 'kan'-bepaling wordt enerzijds het uitdaagrecht geëxpliciteerd en anderzijds dat daarbij ruimte voor lokaal maatwerk wordt geboden.
- De Gemeentewet regelt in artikel 170, naast de zorgplicht voor burgerparticipatie, dat de burgemeester zorg draagt voor de kwaliteit van de voorbereiding, vaststelling en uitvoering van beleid en de juridische procedures. Dit wordt uitgebreid met de evaluatie van beleid, waarmee de zorgplicht in lijn wordt gebracht met de tekst van het voorgestelde eerste lid van artikel 150 Gemeentewet. Evaluatie is onderdeel van de kwaliteit van besluitvorming en daarom reeds integraal onderdeel van de zorgplicht.
- De voorgestelde wijziging sluit aan op het stelsel van de Omgevingswet.

Ter achtergrondinformatie zijn twee recente nota's toegevoegd van 14 augustus en 2 oktober jl.

#### Politieke context

- [Redacted text]
- Tijdens de begrotingsbehandeling riep Motie Den Boer c.s. op het samenwerkingsrecht nader uit te werken in een modelverordening en dit recht te stimuleren in het samenwerkingsprogramma Democratie in Actie. U heeft in uw schriftelijke appreciatie van 4 november jl. aangegeven dat in Nederland geen specifiek onderscheid wordt gemaakt tussen het uitdaagrecht en het samenwerkingsrecht en dat dit wordt meegenomen in de al toegezegde modelverordening over het uitdaagrecht en in het programma Democratie in Actie. Dit is ook meegenomen in de MvT.
- Tijdens de begroting heeft u met de Kamer gesproken over de Engelstalige benaming van het uitdaagrecht (Right to Challenge). De suggestie van de Kamer dit aan te passen naar de Nederlandse taal is overgenomen, zoals door u is toegezegd in de Kamerbrief van 4 november jl.
- De minister van I&W, verantwoordelijk voor de Waterschapswet, is akkoord met de consultatie van het wetsvoorstel.

Met opmerkingen [RMv1]: Politieke sondering

Ministerie van Binnenlandse Zaken en  
Koninkrijksrelaties

Aan de minister van BZK  
Van [redacted] (CZW)  
en [redacted] (IOB)

DGBRW/DenB/Afdeling  
Inrichting openbaar  
bestuur

Contactpersoon  
[redacted]  
[redacted]

Datum  
14 april 2020

Kenmerk  
2020-0000195351

Samengewerkt met  
DGBRW/DenB/IOB,  
CZW/S&B,  
DGKR/DK,  
pDGO/EB

# nota

Agendering CBJ Wetsvoorstel Versterking participatie op  
decentraal niveau

## Aanleiding

Begin december 2019 heeft minister Knops het conceptvoorstel versterking participatie op decentraal niveau in consultatie gegeven, conform de lijn van uw toezeggingen aan de Kamer. De reacties zijn verwerkt in een aangepast wetsvoorstel en de toelichting, die bij deze nota zijn gevoegd. Het ontwerp is gereed voor agendering bij het ambtelijk voorportaal (CBJ) van 19 mei aanstaande t.b.v. de behandeling in de MR, met het oog op verzending naar de RvS.

## Advies/actie

Wij adviseren u in te stemmen met het gewijzigde wetsvoorstel en de verzending aan het ambtelijk voorportaal.

## Kern

### a. Inhoud van het wetsvoorstel

In de kern regelt het wetsvoorstel dat het decentraal bestuur inwoners in staat stelt te participeren bij de voorbereiding, uitvoering en evaluatie van beleid. Daarvoor wordt de regeling over inspraak in de Gemeentewet, Provinciewet, Waterschapswet en Wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (WolBES) uitgebreid. Daarnaast wordt, ter uitvoering van het regeerakkoord, het uitdaagrecht (de Nederlandse vorm van het Right to Challenge) wettelijk verankerd door middel van een *kan*-bepaling.

Kortheidshalve wordt hierna uitsluitend gesproken over de wijziging van de Gemeentewet.

Ter achtergrondinformatie zijn drie nota's toegevoegd van 29 november jl. (akkoord consultatieversie) en 2 oktober + 14 augustus jl. (nota's t.a.v. wijze van wettelijke verankering RtC).

### b. Wijzigingen n.a.v. reacties op de (internet)consultatie

Naar aanleiding van de (internet)consultatie en expertmeeting is de koers van het wetsvoorstel niet gewijzigd. De VNG en IPO zijn positief over het wetsvoorstel omdat het aansluit op (de behoefte van) de praktijk. Doordat de vormgeving van participatie vrijgelaten wordt aan de overheden zelf, ook ten aanzien van het uitdaagrecht, wordt hiermee recht gedaan aan behoeften en inzichten op decentraal niveau. Ook Bonaire en Saba zijn positief.

**Datum**

14 april 2020

**Kenmerk**

2020-0000195351

Naar aanleiding van de reacties is de memorie van toelichting verduidelijkt, wordt een evaluatie toegezegd die aansluit bij de reguliere beleidsdoorlichting en is in het wetsvoorstel de invoeringstermijn verlengd van één naar twee jaar. Tevens is in de toelichting aangekondigd dat bij de inwerkingtreding tijdelijk extra ondersteuning bij de implementatie vanuit BZK wordt gegeven.

**Belangrijkste punten uit de consultatie:**

- De VNG vraagt duidelijkheid over de uitvoeringsconsequenties van het uitbreiden van de inspraak op beleidsvoorbereiding naar de uitvoering en evaluatie van beleid, met name op het punt van kosten en capaciteit en wijst daarbij op een uitvoeringstoets zoals is opgenomen in de Code Interbestuurlijke verhoudingen. De memorie van toelichting is op deze punten uitgebreid.
- De bestuurscolleges van Saba en Bonaire vragen aandacht voor ondersteuning en capaciteit voor de uitvoering van het voorstel. In de memorie van toelichting is dan ook aangevuld dat de ondersteunende maatregelen, zoals handreikingen en best practices, ook beschikbaar moeten zijn voor de BES-eilanden. Van Sint Eustatius is geen reactie ontvangen.
- Het advies van de VNG, IPO, Unie van Waterschappen en Bonaire om een ruimere termijn van invoering te hanteren is overgenomen door de overgangstermijn te verlengen van één naar twee jaar.
- Verhouding Omgevingswet: in consultatie en bij de expertmeeting hebben VNG en IPO gevraagd naar verduidelijking van de verhouding van dit wetsvoorstel tot de participatiemogelijkheden in de Omgevingswet. Dit is verduidelijkt in de memorie van toelichting.<sup>1</sup>

**Internetconsultatie**

- De internetconsultatie heeft dertien reacties opgeleverd. Acht reacties zijn afkomstig van inwoners. Ook zijn er reacties van bewonersorganisaties, zoals het Netwerk R2C en het Landelijk Samenwerkingsverband Actieve bewoners (LSA). De overige reacties zijn afkomstig van de Nederlandse Vereniging voor Raadsleden (NVvR), de Vereniging van Griffiers (VvG) en de Nederlandse Melkveehouders Vakbond (NMV).
- De meeste reacties zien op de wettelijke verankering van het uitdaagrecht, waarbij de raad de mogelijkheid heeft regels te stellen ten aanzien van het overnemen van de feitelijke uitvoering van taken. De reactie is dat het stellen van regels t.a.v. het uitdaagrecht zo te vrijblijvend is. Men verzoekt om een verplichtend karakter. In de memorie van toelichting is aangegeven dat het verplicht stellen van een participatieverordening en het expliciet benoemen van de mogelijkheid van het uitdaagrecht als een vorm van participatie

---

<sup>1</sup> Bij de behandeling van de Invoeringswet Omgevingswet is hierover ook motie-Nooren c.s. aangenomen. In deze motie wordt de regering verzocht in het Invoeringsbesluit Omgevingswet een regeling op te nemen die ervoor zorgt dat er een plicht ontstaat voor decentrale overheden om participatiebeleid op te stellen waarin vastgelegd wordt hoe participatie wordt vormgegeven en welke eisen daarbij gelden. Tevens wordt de regering verzocht te bevorderen dat de medeoverheden hier zo snel mogelijk mee beginnen, liefst voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet. Voor de opvolging van de motie is het Invoeringsbesluit aangepast, dat ligt nu voor advies bij de Afdeling advisering van de Raad van State.

voldoende aanleiding voor decentrale overheden is om op lokaal niveau het gesprek hierover aan te gaan en te bezien welke mogelijkheden passend zijn bij de lokale behoeften en omstandigheden. Omdat het werken met participatie naast deze wetswijziging om een cultuurverandering vraagt, wordt door BZK ook ingezet op ondersteuning, mede gericht op ondersteuning van het uitdaagrecht.

- Een aantal reacties ziet op de verhouding tussen de participatieve democratie en de representatieve democratie. In de toelichting is benadrukt dat de representatieve democratie het uitgangspunt vormt in Nederland en dat de participatieve democratie (slechts) een aanvulling hierop is. Deze verhouding is naar aanleiding van de consultatiereacties verder toegelicht.
- Tot slot wordt gevraagd om evaluatie en dit heeft aanleiding gegeven voor de toezegging dat met de reguliere beleidsdoorlichting ook participatie wordt geëvalueerd.

#### **Politieke context**

[Redacted text block containing multiple lines of greyed-out content under the heading 'Politieke context']

Met opmerkingen [RMv1]: Politieke sondering

- De minister van I&W, verantwoordelijk voor de Waterschapswet, is akkoord met de inhoud en agendering van het wetsvoorstel.

#### **Communicatie**

Pas indien het wetsvoorstel na behandeling door de MR voor advies naar de Raad van State wordt gezonden.

Aan de minister van BZK  
Van [redacted] (CZW)  
en [redacted] (DenB)

**DGBRW/Directie  
DenB/Afdeling Inrichting  
openbaar bestuur**  
Ministerie van Binnenlandse  
Zaken en Koninkrijksrelaties

**Contactpersoon**

[redacted]  
[redacted]

**Datum**  
20 mei 2020

**Kenmerk**  
2020-0000297176

**Bijlage(n)**  
1

**Samengewerkt met**  
CZW/S&B

# nota

Oplegnota Agendering MR - Wet versterking participatie  
op decentraal niveau

## **Aanleiding**

De CBJ heeft op 19 mei jl. ingestemd met het wetsvoorstel Versterking participatie op decentraal niveau. Het voorstel is gereed gemaakt voor verzending aan de MR.

## **Advies/actie**

U wordt verzocht om in te stemmen met agendering van het wetsvoorstel versterking participatie op decentraal niveau voor de MR van vrijdag 5 juni a.s. en daartoe het bijgaande aanbiedingsformulier te ondertekenen.

## **Kern**

- Met dit wetsvoorstel wordt uitvoering gegeven aan de afspraak uit het Regeerakkoord over het uitdaagrecht (Right to Challenge) en aan uw toezeggingen daarover in Kamerbrieven van 14 december 2018 en 17 oktober 2019.
- Ter achtergrondinformatie is de nota van 14 april jl. ten behoeve van de agendering in de CBJ als bijlage toegevoegd.
- In aanloop naar de CBJ is in overleg met SZW nog een voorbeeld toegevoegd ten aanzien van participatie in de toelichting op het voorstel op het terrein van SWZ-wetgeving.

## **Communicatie**

In overleg met uw woordvoerder zal een persbericht worden opgesteld.



Ministerie van Binnenlandse Zaken en  
Koninkrijksrelaties

Aan De minister van BZK  
Van [redacted] (DenB) en  
[redacted] j (CZW)

**DGBRW/DenB/Afdeling  
Inrichting openbaar  
bestuur**  
Ministerie van Binnenlandse  
Zaken en Koninkrijksrelaties

**Contactpersoon**

[redacted]

**Datum**

9 november 2020

**Kenmerk**

2020-0000652436

**Bijlage(n)**

1

**Samengewerkt met**

SGC/CZW/S&B

# nota

Advies RvS – wetsvoorstel Versterking participatie op  
decentraal niveau

## Aanleiding

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft negatief geadviseerd op het wetsvoorstel Versterking participatie op decentraal niveau, waarmee o.a. het uitdaagrecht verankerd wordt (dictum C). Met het wetsvoorstel wordt uitvoering gegeven aan de afspraak uit het Regeerakkoord over het uitdaagrecht en aan toezeggingen daarover in Kamerbrieven.

## Advies/actie

- U wordt gevraagd kennis te nemen van het advies van de Raad van State;
- U wordt gevraagd akkoord te gaan met het voorstel om het wetsvoorstel, in ongewijzigde vorm maar met een op onderdelen sterk gewijzigde toelichting, in deze regeerperiode in te dienen bij de Tweede Kamer.

## Kern

Naar aanleiding van de kritiek van de RvS (zie hierna) wordt de toelichting op het wetsvoorstel herzien en aangevuld met een beschouwing over de verhouding tussen participatieve en representatieve democratie. Ook wordt aangegeven dat het wetsvoorstel aan beide recht doet. Het wetsvoorstel laat immers juist de regie bij de raad en geeft duidelijkheid aan zowel raad als inwoners. Vanwege het zware dictum van de RvS, kan de parlementaire behandeling kritisch zijn, vooral in de EK. U voldoet wel aan uw politieke afspraken m.b.t. het uitdaagrecht.

## Advies van de Afdeling Advisering van de Raad van State (RvS)

- De RvS heeft op 1 oktober jl. een negatief advies uitgebracht over het wetsvoorstel Versterking participatie op decentraal niveau (dictum C: *niet indienen, tenzij aangepast*).
- De RvS meent dat het voorstel fundamenteel moet worden heroverwogen.
- Het wetsvoorstel bestaat uit twee delen:
  1. Uitbreiding van de verplichte inspraak- naar een participatieverordening;
  2. De verankering van het uitdaagrecht.
- Op beide onderdelen heeft de RvS kritiek, al luidt de kritiek verschillend voor de verschillende onderdelen:
  1. De voorgestelde uitbreiding van de inspraakverordening acht de Afdeling onvoldoende gemotiveerd en op haar mogelijke consequenties doordacht. De kritiek op dit onderdeel kan ondervangen worden door meer aandacht in de toelichting voor de motivering en de consequenties van het voorstel.
  2. De noodzaak van een wettelijke regeling van het uitdaagrecht is volgens de Afdeling niet aangetoond en roept daarnaast een aantal vragen op die de regering in de toelichting onbeantwoord laat. Dit betreffen onder meer de publiekrechtelijke waarborgen die bij het uitdaagrecht in acht moeten worden

**Datum**

9 november 2020

**Kenmerk**

2020-0000652436

genomen. In feite bepleit de RvS dit onderwerp in het geheel niet te regelen gelet op de risico's, dan wel het onderwerp uitputtend te regelen. Deze kritiek is niet te ondervangen door enkel aanpassing van de toelichting, maar kan weerlegd worden.

Een uitputtende regeling stuit, zoals o.a. volgt uit ingewonnen adviezen, op juridische complicaties. Daarom is gekozen voor een zeer lichte vorm van het uitdaagrecht, waarbij de zeggenschap over de randvoorwaarden van deze participatievorm bij de gemeenteraad blijft liggen. Er zijn op dit moment geen beperkingen in de Gemeentewet aan het uitdaagrecht, en zijn concrete knelpunten die voortvloeien uit bijvoorbeeld het aanbestedingsrecht niet in enkel Nederlands recht te ondervangen.

Over het nut van het wetsvoorstel kan worden toegelicht dat strikt genomen deze verankering van het uitdaagrecht in de Gemeentewet juridisch weliswaar niets wijzigt aan de bestaande situatie, maar dat het voor betrokkenen bestuursorganen wel degelijk een reden is om het beleid te herzien en dat een wettelijk haakje voor burgers een belangrijke erkenning is van het uitdaagrecht. Dat blijkt uit de consultatie en de expertsessie met overheden. Aan dit onderdeel wordt dan ook politiek bovendien de meeste waarde gehecht, wat het voortzetten van het wetsvoorstel zonder dit onderdeel risicovol maakt.

- Het advies signaleert een fundamenteel probleem dat niet alleen ziet op het wetsvoorstel als zodanig maar geldt in bredere context, namelijk het ontbreken van een voldoende grondige en zorgvuldige analyse over participatie en (de gevolgen daarvan voor) representatie. De rol van de volksvertegenwoordiging wordt ondergraven. Daarbij verwijst de RvS ook naar de decentralisaties en de uitkomsten van de Staatscommissie-Remkes. Binnen de reikwijdte van dit wetsvoorstel kan aan deze kritiek in de brede context niet tegemoet worden gekomen. Wel kan de toelichting op het wetsvoorstel worden herzien en aangevuld met een beschouwing over de verhouding tussen participatieve en representatieve democratie. Daarnaast zal hierop worden ingegaan in uw brief aan de Kamer over uw visie op participatie, die u op korte termijn wordt voorgelegd. De brief is een reactie op de initiatiefnota 'De herovering van de publieke samenleving, naar coöperatief overheidsbestuur' van de PvdA en de CU uit 2016.

**Volgende processtap:** vanwege het zware dictum moet, anders dan bij lichtere dicta, het nader rapport langs de ministerraad. [REDACTED]

[REDACTED]. Het wetsvoorstel is eerder door u gedeprimeerd. Binnen de mogelijkheden wordt eraan gewerkt, indiening bij de Tweede Kamer voor maart 2021 is haalbaar.

**Politieke context**

- De wettelijke verankering van het uitdaagrecht is een politieke wens van de CU, CDA, D66 en GroenLinks.
- U heeft tijdens de begrotingsbehandeling van 14 okt. jl. geantwoord op de vraag van GL naar de voortgang, dat u het advies van de RvS in beraad heeft en de Kamer na het herfstreces nader informeert. U kunt dat doen in uw brief aan de Kamer over uw visie op participatie die binnenkort aan u wordt voorgelegd. Wij ronden deze brief af na uw reactie op deze nota.

Met opmerkingen [RMv1]: Eenheid kabinetsbeleid.



Aan MBZK  
Van Inrichting Openbaar Bestuur

## nota

Beslisnota - Aanbieding MR wetsvoorstel Versterking  
participatie op decentraal niveau

### Aanleiding

- Naar aanleiding van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State in oktober 2020 (dictum C) op het wetsvoorstel Versterking participatie op decentraal niveau, is de memorie van toelichting herzien en aangevuld. Tevens is het nader rapport opgesteld. Uw ambtsvoorganger heeft het wetsvoorstel in juni 2021 getemporeerd.
- Na uw aantreden is het wetsvoorstel weer ter hand genomen waarbij de memorie van toelichting en het nader rapport zijn geactualiseerd (**documenten 2, 3 en 4**). Vanwege het zware dictum van de Raad van State moet het wetsvoorstel wederom langs de MR alvorens tot indiening bij de Tweede Kamer kan worden overgegaan. De stukken zijn nu gereed om aan te bieden aan de MR. [REDACTED]
- 22/06: naar aanleiding van uw reactie is in de memorie van toelichting en het nader rapport nader aandacht besteed aan de meerwaarde die toepassing van het uitdaagrecht biedt. De als gevolg daarvan ingevoegde tekstdelen zijn **groen** gearceerd (p. 1, 4 en 11 van de MvT en p. 22 van het NR). De tekstdelen die na het PO d.d. 28 maart 2022 (inhoudelijk) zijn gewijzigd of ingevoegd zijn op uw verzoek **geel** gearceerd.
- 28/06: conform uw verzoek zijn de passages over het uitdaagrecht zo herschreven dat 'het goedkoper/efficiënter' uitvoeren van taken niet langer als doel wordt vermeld (p. 1, 4 en 11 van de MvT en p. 22 van het NR). Het gaat om 'het beter' uitvoeren van taken. Alleen op p. 4 van de MvT wordt in het **paars** opgemerkt dat het bij het uitdaagrecht naast meer maatschappelijke waarde of duurzaamheid ook om 'goedkoper' kan gaan (door dit in de MvT te benoemen biedt het initiatiefnemers die hier op uit zijn wel een haakje). Uw vroeg zich daarnaast af of het wetsvoorstel als zodanig na het advies van de Raad van State is aangepast. Dit is niet het geval, alleen de MvT en het NR zijn aangepast.  
5/7: conform uw verzoek is de term goedkoper in de MvT veranderd in **efficiënter**.

### Geadviseerd besluit

- U wordt geadviseerd in te stemmen met het aanbieden van het wetsvoorstel en het nader rapport voor de MR van 15 juli 2022 door middel van ondertekening van het bijgevoegde MR-aanbiedingsformulier (**document 1**).

### TER BESLUITVORMING

**Nota actief openbaar**  
Nee

**Onze referentie**  
2022-0000279856

**Datum**  
5 juli 2022

**Opgesteld door**  
[REDACTED], Democratie en  
Bestuur  
T [REDACTED]

**Samengewerkt met**  
Democratie (Democratie en  
Bestuur) en Staatsinrichting  
en Bestuur (Constitutionele  
Zaken en Wetgeving)

**Bijlage(n)**  
1

Met opmerkingen [RMv1]: Eenheid kabinetsbeleid

- Vanwege de verantwoordelijkheid van de minister van IenW voor de Waterschapswet, waarvoor het wetsvoorstel ook een wijziging voorstelt, is de vraag of overgegaan kan worden tot aanbieding aan de MR gelijktijdig aan uw ambtgenoot voorgelegd. De minister van IenW is akkoord. Aangezien het wetsvoorstel ook een wijziging van de Wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba voorstelt zijn de stukken ook ter info aan de Stas BZK aangeboden.

**Onze referentie**  
2022-0000279856

**Datum**  
5 juli 2022

### **Kern**

- Dit wetsvoorstel bevestigt de zeggenschap van de decentrale volksvertegenwoordiging (bij gemeenten, provincies, waterschappen en BES-eilanden) over burgerparticipatie en moderniseert de inspraakverordening en participatieverordening. Daarnaast wordt op wetsniveau geëxpliciteerd dat in de participatieverordening ook regels kunnen worden gesteld over het uitdaagrecht. Het doel van dit wetsvoorstel is om te bevorderen dat voor zowel inwoners als decentrale overheden duidelijk is binnen welke kaders inwoners kunnen participeren bij onderwerpen in hun directe omgeving.
- Het wetsvoorstel staat niet op zichzelf, maar wordt ondersteund met flankerend beleid.
- Naar aanleiding van de kritiek van de RvS op beide onderdelen (zie ook nota van 9 november 2021, **document 5**) is de toelichting op het wetsvoorstel herzien en aangevuld. Dit is toegelicht in het nader rapport. De kern van de aanvullingen wordt in de bijlage bij deze nota onder 'Reactie regering advies RvS' beschreven (volgt onder aan deze nota).
- Op 28 maart jl. spraken wij met u over het wetsvoorstel in een PO. U verzocht onder andere de meest recente stukken met de koepels af te stemmen. Aan deze en uw andere verzoeken hebben wij opvolging gegeven. Tevens is met in- en externe collega's afgestemd, o.a. met hen die zich bezig houden met participatie en klimaat (EZK), de Omgevingswet (BZK) en Koninkrijksrelaties (BZK).

### *Politieke context*

- Met dit wetsvoorstel geeft u een eerste invulling aan de ambities op participatie en het uitdaagrecht uit het coalitieakkoord en uw hoofdlijnenbrief. Tevens wordt uitvoering gegeven aan diverse toezeggingen hierover door uw ambtsvoorganger in Kamerbrieven.
- De wettelijke verankering van het uitdaagrecht is een politieke wens van de CU, CDA, D66 en GroenLinks. Vanwege het zware dictum van de RvS, kan de parlementaire behandeling kritisch zijn, met name in de Eerste Kamer.
- De TK heeft in mei 2021 met grote meerderheid ingestemd met het amendement-Bromet, in het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen en enige andere wetten in verband met het versterken van de democratische legitimatie van gemeenschappelijke regelingen. Daarmee is reeds een bepaling opgenomen die gelijklopend is aan de met dit wetsvoorstel voorgestelde participatieverordening als verbreding van de inspraakverordening in de Gemeentewet, Provinciewet, WolBES en Waterschapswet. Ook de EK heeft ingestemd met deze bepaling.
- In de bijlage 'Participatie en maatschappelijk initiatief in een meervoudige democratie' bij de brief van 22 maart 2021 over de uitvoering van het plan van aanpak versterking lokale democratie en bestuur en in reactie op de initiatiefnota-Samsom/Segers is een aantal uitgangspunten geformuleerd om

- democratische waarden te waarborgen (**documenten 6 en 7**). Die uitgangspunten zijn geen blauwdruk, voorschriften of juridisch afdwingbare normen, maar helpen te reflecteren op hun lokale participatiebeleid.
- Sinds uw aantreden heeft u in debatten – bijvoorbeeld tijdens het hoofdlijnen debat respectievelijk het commissiedebat over Financiën decentrale overheden en versterking lokaal bestuur op 7 april jl. – aangegeven rond de zomer van 2022 over te gaan tot indiening van het wetsvoorstel bij de Tweede Kamer.

#### *Communicatie*

In overleg met communicatie wordt gezien hoe – rondom indiening bij de Tweede Kamer als ook later in het (wetgevings)proces – aandacht gegenereerd kan worden voor dit wetsvoorstel en de kansen die het biedt voor burgers en decentrale overheden.

#### **Bijlage 1 - Reactie regering advies RvS**

##### *1. Advies RvS m.b.t. participatieverordening*

De voorgestelde uitbreiding van de inspraakverordening acht de Afdeling onvoldoende gemotiveerd en op haar mogelijke consequenties doordacht. Tevens signaleert de Afdeling een fundamenteel probleem dat niet alleen ziet op het wetsvoorstel als zodanig maar geldt in bredere context, namelijk het ontbreken van een voldoende grondige en zorgvuldige analyse over participatie en (de gevolgen daarvan voor) representatie.

#### *Reactie regering:*

Het doel van het wetsvoorstel is aangescherpt: het verheldert hoe duidelijkheid geboden kan worden aan initiatief van burgers, binnen de verantwoordelijkheid van het bestuur. Het doel is beperkt, de hervormingen n.a.v. o.a. de Staatscommissie Remkes zijn geen onderwerp van dit wetsvoorstel. Motivering en consequenties van het voorstel zijn daartoe aangescherpt door:

- Te benadrukken dat de representatieve democratie het uitgangspunt is in het decentraal bestuur. Tevens is een beschouwing toegevoegd over de ontwikkeling van de participatieve democratie en de verhouding tot de representatieve democratie. Het wetsvoorstel doet aan beide recht.
- Te verduidelijken dat het streven van dit wetsvoorstel juist is 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. De raad behoudt de zeggenschap over de kaders en dat past bij het hoofdschap van de raad.
- Te benadrukken dat participatie niettemin bijdraagt aan innovatie en draagvlak voor besluiten. In het nader rapport wordt daarom weersproken dat de vergroting van participatie op alle terreinen het doel van dit wetsvoorstel is. Met dit wetsvoorstel wordt de organieke wetgeving gemoderniseerd en aangepast naar de bestaande praktijk met een veelheid aan gebruikte participatievormen.
- Het onderkennen van de spanningen en risico's die participatie kan veroorzaken, zoals de Afdeling die beschrijft, waarbij wordt aangegeven dat een duidelijke kaderstelling van de raad kan zorgen voor meer rechtszekerheid en transparantie voor de burger. In navolging op de brief aan de Tweede Kamer van 22 maart 2021 en de bijbehorende bijlage 'Participatie en maatschappelijk initiatief in een meervoudige democratie' wordt ook in de memorie van toelichting aandacht besteed aan belangrijke waarden en randvoorwaarden. Ook wordt aangegeven dat voortbouwend op het programma Democratie in Actie en in gesprek met medeoverheden, de

**Onze referentie**  
2022-0000279856

**Datum**  
5 juli 2022

koepels, beroepsverenigingen en politieke partijen bezien wordt hoe decentrale overheden met passend flankerend beleid ondersteund kunnen worden bij de implementatie van dit wetsvoorstel (o.a. om spanningen en risico's in de praktijk te voorkomen).

## 2. Advies RvS m.b.t. verankering uitdaagrecht:

De noodzaak van een wettelijke regeling van het uitdaagrecht is volgens de Afdeling niet aangetoond en roept daarnaast een aantal vragen op die de regering in de toelichting onbeantwoord laat. In feite bepleit de RvS dit onderwerp in het geheel niet te regelen gelet op de risico's, dan wel het onderwerp uitputtend te regelen.

### Reactie regering:

- Het wetsvoorstel heeft op dit punt een declaratoir karakter, omdat de volksvertegenwoordigende organen nu ook al bij verordening regels kunnen stellen over het uitdaagrecht. Uit de motie-Segers c.s. uit 2018 blijkt evenwel dat de Tweede Kamer vrijwel unaniem belang hecht aan een regeling ten aanzien van het uitdaagrecht. De onderzoekers van de Universiteit Leiden wijzen voorts ook op de verhouding tussen de vertegenwoordigende organen en de burgerinitiatieven als knelpunt. Dit wetsvoorstel draagt in zoverre bij aan de oplossing van dit knelpunt omdat het expliciet 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.
- Een lichte wettelijke regeling op organiek niveau past volgens de regering 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 waar het onderwerp uitputtend is geregeld.
- De toelichting is uitgebreid door te benoemen 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.

**Onze referentie**  
2022-0000279856

**Datum**  
5 juli 2022