



**TER ONDERTEKENING**

**Nota actief openbaar**  
Ja

**Onze referentie**  
2024-0000062371

**Datum**  
31 januari 2024

**Opgesteld door**  
[REDACTED]

**Samengewerkt met**  
D&B - IOB en D&B - DEM, KR,  
IenW

**Bijlage(n)**  
- Concept-NnavV  
- Aanbiedingsbrief  
- Verslag EK  
- Brief Bonaire

Aan Minister van BZK / Ter info Stas BZK  
Van dgOBDR

# nota

Nota naar aanleiding van het verslag Wet versterking  
participatie op decentraal niveau (36210)

## Aanleiding

De Eerste Kamer heeft op 12 december 2023 verslag uitgebracht op het bovengenoemde wetsvoorstel. Bijgaand treft u de concept-nota naar aanleiding van het verslag aan.

## Geadviseerd besluit

Instemmen met het aanbieden van de nota naar aanleiding van het verslag aan de Eerste Kamer en daartoe te ondertekenen:

- de nota naar aanleiding van het verslag; en
- de aanbiedingsbrief.

De stukken worden separaat voorgelegd aan de minister van IenW (medeondertekenaar vanwege wijziging van de Waterschapswet). Het was echter niet meer mogelijk om de stukken nog voor het krokusreces aan te bieden aan de minister van IenW maar ambtelijk is overeengekomen dat stukken reeds aan mBZK kunnen worden aangeboden.

## Kern

Het wetsvoorstel wijzigt de organieke wetgeving en bestaat – in hoofdzaak – uit twee onderdelen:

1. de verbreding van de inspraakverordening tot een brede participatieverordening;
2. de verplichting dat iedere gemeente, provincie, waterschap en openbaar lichaam voorwaarden bepaalt waaronder inwoners en maatschappelijke partijen taken van het bestuursorgaan kunnen uitvoeren (als gevolg van het aangenomen amendement van het lid Van der Graaf c.s. heeft de aanvankelijke kan-bepaling een verplichtend karakter gekregen).

## Verslag

Het verslag bevat in totaal 41 vragen van de fracties: BBB, GroenLinks-PvdA, VVD, CDA, D66 en OPNL. In de nota naar aanleiding van het verslag is de volgorde van het verslag zoveel mogelijk gevolgd. Dat heeft tot de volgende indeling van de vragen geleid:

### 1) Ontwikkeling participatie in het representatief democratisch bestel.

Verschillende fracties hebben aandacht gevraagd voor het probleem dat burgerparticipatie de representatieve democratie onder spanning zet. In dit verband is gevraagd of versterkte burgerparticipatie niet een reëel risico in zich draagt dat er onevenredige druk op de schouders van gekozen volksvertegenwoordigers komt te liggen, hoe de regering aankijkt tegen de veranderde verhouding die bepaalde vormen van inspraak aanbrengen in de

representatieve democratie, en hoe binnen de bestaande vastgestelde kaders gehoor kan worden gegeven aan burgerinitiatieven.

**Onze referentie**  
2024-0000062371

**Datum**  
31 januari 2024

- 2) Inhoud van het wetsvoorstel. De vele vragen in deze paragraaf gaan over de ervaringen met het uitdaagrecht in de praktijk, monitoring, praktijkvoorbeelden van (positieve, mislukte of negatieve) participatie-initiatieven, mogelijke ontwikkelingen van het uitdaagrecht op landelijk niveau, 'de participatieparadox', de getroffen maatregelen om vergroting van ongelijkheid tussen participerende en niet participerende burgers tegen te gaan, de wenselijkheid van de voorgestelde instrumenten gelet op de noodzaak tot zoveel randvoorwaarden en flankerend beleid, de reflectie op het WRR-rapport Grip in relatie tot het wetsvoorstel, de wenselijkheid van de term 'uitdaagrecht', de (on)mogelijkheden van het uitdaagrecht in relatie tot medebewindstaken en de ervaringen met het project #MijnStemTelt. Ook is gevraagd of en in welke vorm referenda-instrumenten landelijk kunnen worden uitgerold, of er niet een waaier van realistische participatiemogelijkheden in de modelverordening kan worden opgenomen, of het uitdaagrecht alleen aan 'ingezetenen' toekomt of ook aan anderen die elders staan ingeschreven en de wenselijkheid van het vastleggen van wettelijke minimumnormen voor het uitdaagrecht.
- 3) Implementatie en flankerend beleid. In dit blok zijn vragen gesteld over de ondersteuning van overheden en initiatiefnemers door het Rijk, de uitvoeringskosten voor gemeenten, de vertaling van de modelverordening en de handreiking 'Aan de slag met participatie' in het Engels en het Papiaments. Voorts is gevraagd in hoeverre de modelverordening en de handreiking aansluiten bij de specifieke situatie van de Caribische eilanden en hoe het flankerend beleid en andere ondersteuningsmaatregelen decentrale overheden in staat stellen om het wetsvoorstel tijdig en adequaat te kunnen implementeren.
- 4) Verhouding tot hoger recht en nationale regelgeving. De vragen in dit blok hebben betrekking op ervaringen van de directe buurlanden met de opvolging van het Europees Handvest inzake lokale autonomie en het Aanvullend Protocol bij het Europees Handvest inzake lokale autonomie betreffende participatie in de aangelegenheden van lokale autoriteiten.
- 5) Advies en consultatie. De vragen in dit blok gaan over de appreciatie van het advies van de Afdeling advisering van de RvS in relatie tot de toegankelijkheid van de overheid als onderliggend probleem, naar de wijze waarop de regering ervoor zorgt dat publiekrechtelijke waarborgen die gesteld zijn aan de uitvoering van publieke taken ook bij de uitvoering van een publieke taak door particulieren voldoende gewaarborgd zijn en de manier waarop de regering wil voorkomen dat het uitdaagrecht wordt gebruikt als een manier om gemeentelijke taken te privatiseren. Voorts is gevraagd hoe en op basis waarvan de regering verwacht dat de in het wetsvoorstel opgenomen instrumenten een adequate reactie vormen op onvrede in de samenleving over de overheid, het overheidsbeleid en de door de overheid geleverde prestaties. Tenslotte is met een verwijzing naar het advies van de Afdeling gevraagd of de regering kan aangeven welke feiten of omstandigheden een wettelijke regeling van het uitdaagrecht noodzakelijk maken en toe te lichten of het motief van het wetsvoorstel overeenkomt met de gedachte "dat burgerparticipatie kan worden gezien als een manier om de leemte te vullen die ontstaat door bezuinigingen en een terugtrekkende verzorgingsstaat".

In de beantwoording is zoveel mogelijk aangesloten bij de uitgangspunten in de MvT en uw inbreng tijdens de plenaire behandeling in de Tweede Kamer, ook in relatie tot het aangenomen amendement (zie hierboven).

## Toelichting

**Onze referentie**  
2024-0000062371

### *Aandachtspunten in beantwoording*

Graag vestigen wij uw aandacht hierna op enkele specifieke punten in de concept-NnavV:

**Datum**  
31 januari 2024

Verhouding burgerparticipatie en representatieve democratie. In de antwoorden op de vragen over dit onderwerp, wordt het bestaan erkend van mogelijke risico's voor het vrij functioneren van volksvertegenwoordigers bij specifieke vormen van burgerparticipatie. In onze representatieve democratie is het essentieel dat niet alleen voorafgaand aan verkiezingen, maar ook tussentijds de verbinding wordt gemaakt met de samenleving en met inwoners en dat maatschappelijke initiatieven de ruimte krijgen. De voorgestelde participatieverordening is bedoeld om de kaderstellende rol van volksvertegenwoordigers te versterken in relatie tot de al ontstane participatiepraktijk van de afgelopen decennia en duidelijkheid te geven aan inwoners over de randvoorwaarden voor participatie. In de beantwoording wordt gewezen op deze uitgangspunten in de MvT ten aanzien van verhouding tussen de decentrale volksvertegenwoordigende organen en vormen van burgerparticipatie, waarbij tevens is aangegeven hoe de wetswijziging en het flankerend beleid bij de implementatie daarvan een bijdrage leveren aan het mitigeren van de gesignaleerde risico's.

Toegankelijkheid, representativiteit en participatieparadox. Op de vragen over deze onderwerpen is aangegeven dat de regering het van belang vindt dat werk wordt gemaakt van inclusie en representativiteit en dat volksvertegenwoordigers voldoende oog houden voor burgers die niet vanzelfsprekend participeren, zich niet uitspreken, organiseren of melden. Dit wetsvoorstel vormt aanleiding voor decentrale overheden om hun participatiepraktijk tegen het licht houden en hun praktijk naar aanleiding daarvan te verbeteren. Dit kan ook de aandacht voor dit vraagstuk vergroten en bijdragen aan het in voldoende mate meenemen van belangen van niet-participerende burgers. Het uitdaagrecht blijkt namelijk geen participatievorm die voor iedereen even toegankelijk is. Wie vanuit het 'grip-perspectief' (WRR) kijkt, ziet dat meer participatie goed nieuws is voor wie beschikt over de tijd en competenties om effectief te opereren in dit soort trajecten. Maar deze competenties zijn niet gelijk over de bevolking verdeeld, sommige groepen weten beter hun weg te vinden in een participatietraject dan anderen. Alleen het bieden van meer participatie zal niet voldoende zijn voor het verminderen van onbehagen. De WRR roept dan ook op om erop toe te zien dat naast participatie ook de representatieve democratie goed blijft functioneren.

In de NnavV is bevestigd dat de regering bekend is met het fenomeen 'participatieparadox'. Dit verschijnsel vraagt een open, uitnodigende en samenwerkende houding van de overheid om ervoor te zorgen dat participatie toegankelijk is voor een zo breed mogelijke doelgroep. Het organiseren van een zorgvuldig participatietraject kost tijd, geld en moeite en vraagt dat de juiste mensen betrokken worden met de vaardigheden om participatie inclusief te organiseren. De verschillen tussen mensen vragen om aandacht voor het perspectief van mensen die niet betrokken (willen) zijn. Maar de gemeenschappelijkheid is dat mensen bij beleid en besluiten die hen raken, willen meepraten en meebeslissen. Zij willen niet dat alleen *over* hen gepraat en besloten wordt. Voor doorgaans ondervertegenwoordigde stemmen in participatieprocessen, zoals die van jongeren, mensen met een migratieachtergrond en praktisch opgeleiden is vaker extra inzet nodig om hen uit te nodigen om deel te nemen. In het voorjaar van 2024 verschijnt in het kader van het ondersteunend beleid een handreiking met praktische tips en handelingsperspectieven om inclusie en representativiteit bij participatietrajecten te bevorderen.

Uitdaagrecht en medebewindstaken. In de NnavV is ook ingegaan op de toepassing van het uitdaagrecht in relatie tot medebewindstaken. Decentrale overheden hebben, ook zonder dit wetsvoorstel, van de wetgever in algemene zin de ruimte gekregen de invulling van het uitdaagrecht naar eigen inzicht in te richten. Dit sluit aan bij de ruimte die decentrale overheden hebben bij de uitvoering van zowel autonome taken als medebewindstaken. Niet gekozen is voor een uitputtende regeling die bepaalt welke medebewindstaken wel en welke niet voor het uitdaagrecht in aanmerking komen. Het past niet bij het organieke stelsel om hiervoor in algemene zin wettelijk zodanige beperkingen in het leven te roepen. Die beperkingen zouden immers enerzijds voldoende houvast moeten bieden voor de praktijk, maar tegelijkertijd niet zodanig inflexibel moeten zijn dat deze aan iedere vorm van uitdaagrecht bij medebewindstaken een eind zouden maken.

**Onze referentie**  
2024-0000062371  
**Datum**  
31 januari 2024

Implementatie en flankerend beleid. In reactie op de vragen over de ondersteuning van decentrale overheden met expertise / middelen, is als volgt gereageerd. BZK heeft een subsidierelatie met de VNG voor specifieke projecten. Ook het komende jaar wordt weer een subsidie verstrekt aan de VNG, met oog op de implementatie van dit wetsvoorstel. Dit voorstel leidt niet tot een taakverzwaring dus een separate ophoging van het gemeentefonds is niet aan de orde. Het aanpassen van de verordening betreft een éénmalige inspanning die grotendeels in de reguliere processen wordt meegenomen. Het betrekken van inwoners bij beleid en uitvoering is ook nu al een taak van decentrale overheden, die al staande praktijk is. Het is aan decentrale overheden om te bepalen hoeveel capaciteit en middelen zij daarvoor beschikbaar stellen uit de algemene middelen.

Knelpunten rondom publiekrechtelijke waarborgen. Met betrekking tot dit onderwerp is in de NnavV aangegeven dat het laten uitvoeren van overheidstaken door derden, niet tot gevolg kan hebben dat publiekrechtelijke waarborgen wegvallen. Het decentrale overheidsorgaan dat de taken door inwoners laat uitvoeren heeft daarbij een verantwoordelijkheid om initiatiefnemers te ondersteunen. Dit is één van de grote succesfactoren bij het uitdaagrecht en maatschappelijke initiatieven. Bovendien kan het bestuur door ondersteuning waarborgen dat normen die op henzelf van toepassing zijn en blijven, ook in deze situatie worden nageleefd. Zowel over de correcte toepassing van wet- en regelgeving als over de daadwerkelijk gerealiseerde resultaten, zal het bestuur immers publieke verantwoording moeten kunnen afleggen. Daarbij is tevens opgemerkt dat bij de afweging of de uitvoering van een taak bij een ander kan worden gelaten, het decentrale bestuur rechtstreeks gebonden is aan de beginselen van behoorlijk bestuur.

Uitstelbericht NnavV. De Eerste Kamer had gevraagd om de vragen in het verslag binnen vier weken te beantwoorden. Omdat deze termijn te kort was gebleken, heeft u de EK medio januari een uitstelbericht gestuurd.

Brief bestuurscollege Bonaire. In een brief (d.d. 26 februari), gericht aan de Eerste Kamer, u en de VNG, reageert het bestuurscollege van Bonaire op het door de Tweede Kamer aangenomen amendement (zie hierboven). Het bestuurscollege verzoekt om de verdere behandeling van het wetsvoorstel aan te (laten) houden, totdat duidelijk is wat het amendement voor de uitvoeringkracht gaat betekenen. Over deze brief wordt u separaat geïnformeerd. De inhoud van de beantwoording aan de Eerste Kamer verandert niet door deze brief.

#### *Politieke context*

Alle partijen in de Tweede Kamer (in de vorige samenstelling) hebben met het wetsvoorstel ingestemd, op de PVV na (132 stemmen voor). Voor het amendement van het lid Van der Graaf c.s. – met als strekking dat iedere decentrale overheid voorwaarden bepaalt waaronder inwoners en

maatschappelijke partijen taken kunnen uitvoeren – hebben alle partijen in de Tweede Kamer (in vorige samenstelling) voorgestemd, op de PVV en de VVD na (98 stemmen voor). Over de steun voor dit voorstel in de Eerste Kamer valt op voorhand niet veel te zeggen. Niet alle fracties hebben schriftelijk inbreng geleverd. Niettemin valt op dat het CDA en de VVD kritisch zijn. Uitgesproken positief zijn D66 en GroenLinks-PvdA.

**Onze referentie**  
2024-0000062371

**Datum**  
31 januari 2024

### **Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden**

#### *Motivering*

In de openbaar gemaakte versie van deze nota zijn alle persoonsgegevens van ambtenaren geanonimiseerd.

#### Bijlagen

<b>Volgnummer</b>	<b>Naam</b>	<b>Informatie</b>
1	Nota naar aanleiding van het verslag	
2	Aanbiedingsbrief	
3	Verslag EK	
4	Brief Bonaire	