

7

Wet versterking participatie op decentraal niveau

Wet versterking participatie op decentraal niveau

Aan de orde is de behandeling van:

- **het wetsvoorstel 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) (36210).**

De voorzitter:

Aan de orde is de eerste termijn van de behandeling van het wetsvoorstel 36210, 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, kortweg de Wet versterking participatie op decentraal niveau.

Ik heet de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties nogmaals van harte welkom in de Eerste Kamer.

De beraadslaging wordt geopend.

De voorzitter:

Ik geef het woord aan mevrouw Van Langen-Visbeek namens de fractie van BBB.

Mevrouw Van Langen-Visbeek (BBB):

Dank u wel, voorzitter. Zoals u wellicht weet, ben ik in het dagelijks leven griffier van een gemeente. Daarvoor was ik wethouder en gemeenteraadslid. In de afgelopen jaren heb ik de participatie zich steeds verder zien ontwikkelen. Tegenwoordig nodigen wij in onze gemeente bij een vergadering over woningbouwplannen bijvoorbeeld standaard alle omwonenden uit. Dan heeft de gemeente er in het voortraject altijd al een paar participatierondes op zitten. Het gevaar is dat alleen de mensen die tegen de plannen zijn, de moeite nemen om te reageren. Ik kreeg het signaal dat er om die reden in sommige gemeentes bij grote woningbouwprojecten zelfs een klankbordgroep woningzoekenden is ingesteld om dit te voorkomen.

Het betrekken van inwoners bij een maatschappelijke opgave en het stimuleren van lokale vormen van samenwerking zijn de afgelopen jaren in alle gemeentes steeds meer onderdeel geworden van het lokale beleid. Ik noem de participatie in het sociaal domein, speciale websites waarop inwoners kunnen deelnemen aan digitale peilingen, burgerpanels of het inzetten van aparte kernenbudgetten of wijkbudget enzovoorts.

Voorzitter. Mijn fractie constateert dat we ook zonder de Wet versterking participatie op decentraal niveau al te maken hebben met een enorme versterking van participatie op decentraal niveau. Inmiddels wordt immers in bijna de helft van de gemeenten op een of andere manier geëxperimenteerd met het uitdaagrecht, dat ook een onderdeel is

van de Wet maatschappelijke ondersteuning, de Wmo. De ervaringen met het uitdaagrecht, ofwel het overnemen van taken door groepen inwoners, zijn wisselend te noemen.

Ik noem enkele praktijkvoorbeelden. Een groep kerkbezoekers adopteert het plantsoentje voor de kerk. Dan kun je te maken krijgen met vergrijzing, en dat heeft dan weer gevolgen voor de continuïteit. Hierover kunnen op papier afspraken worden gemaakt en als de groep dat ook wil, dan gaat het goed. Nu is dat bij zo'n plantsoentje best te overzien, maar hoe gaat dat met een groep vrijwilligers die het zwembad beheert om sluiting te voorkomen? U begrijpt, daar komt heel wat meer bij kijken. Wie draait ervoor op als het budget wordt overschreden, of erger? Wie is er verantwoordelijk als er een ongeluk gebeurt en het onderhoud onvoldoende is geweest? Wie controleert het gebruik van chemicaliën? Niet alles is immers te voorzien. Ik vraag aan de minister: is daar bij deze wet wel voldoende rekening mee gehouden?

Voorzitter. Gezien deze ontwikkelingen is de vraag die we, in de ogen van mijn fractie, aan de minister zouden moeten stellen: voor welk probleem biedt deze wet een oplossing? Gebeurt hetgeen deze wet wil niet al gewoon op veel plaatsen? Waarom dan nu deze wet? Is nut en noodzaak van deze wet wel voldoende aangetoond? Hebben de decentrale overheden hierom gevraagd?

Deze wet wil voorkomen dat inwoners het gevoel hebben dat de overheid er niet voor hen is, dat ze teleurgesteld raken en afhaken. De Raad van State waarschuwt echter dat deze wet weleens tot gevolg zou kunnen hebben dat inwoners die de weg naar de overheid toch al weten te vinden, deze wet optimaal zullen benutten om hun doel te bereiken. Zij kunnen de wet bijvoorbeeld inzetten om woningbouwplannen te torpederen waarbij er onvoldoende participatie is geweest, zodat er niet in hun achtertuin gebouwd gaat worden. Jongeren die juist afgehaakt zijn omdat woningbouwplannen niet van de grond komen en die op hun 30ste nog bij moeder thuis wonen, raken daarvoor nog verder van de politiek verwijderd.

Voorzitter. In de praktijk blijken vaak dezelfde inwoners gebruik te maken van de mogelijkheden van participatie. Dat zijn juist die inwoners die de weg naar de lokale overheid al heel goed weten te vinden. Daar is zelfs al een term voor: de participatie-elite. Wat gaat de minister doen om dit te voorkomen? De vraag die wij ons vandaag zullen moeten stellen, is: bereiken we met deze wet wel de mensen die we willen bereiken? Onze vraag aan de minister is: hoe gaan we dat doen? Hoe bereiken we wel de juiste doelgroepen en hoe voorkomen we dat deze mensen teleurgesteld raken door verkeerde verwachtingen? Er is in het voorstel in ieder geval geen geld voor communicatie en begeleiding van inwoners vrijgemaakt. Bent u bereid dat alsnog te doen? Graag een toezegging.

Mijn fractie worstelt ook met de vraag of participatie de taak van een gemeenteraadslid of bestuurslid van een waterschap niet ingewikkelder maakt. Hoe kun je ruimte geven aan participatie en toch je rol behouden als gekozen volksvertegenwoordiger zonder last en ruggespraak? De gedachte daarachter is immers dat een volksvertegenwoordiger zich moet laten leiden door het algemeen belang en niet door een deelbelang van een groep inwoners. Juist bij het uitdaagrecht, dat nu verplicht wordt gesteld, is er sprake

van het belang van een bepaalde groep inwoners om een bepaalde taak van de overheid over te nemen. Wat doe je als twee groepen burgers met een plan voor de inrichting van hetzelfde speelveldje komen?

Voorzitter. Als we deze wet aannemen, mogen en moeten volksvertegenwoordigers straks zelf de kaders vaststellen voor de participatie. Bovendien is het uitdaagrecht door een amendement in de Tweede Kamer een verplicht nummer geworden. De fractie van BBB heeft hierover drie vragen aan de minister. Is de termijn waarbinnen de raad een besluit moet nemen niet te kort? Om een voorbeeld te geven: gemeenteraden moeten van alles. Ze moeten aan de slag met de Omgevingswet, die net is ingevoerd, er moeten woningen worden gebouwd, er moet gezorgd worden voor de kwetsbare inwoners, de RES moet op tijd worden vastgesteld en ga zo maar door. Dan heb ik het nog niet over de personele krapte in veel gemeenten. Het gevaar is dat er een modelverordening komt waar verder niets mee gebeurt. Erkent u dat gevaar? Hoe gaat u dit voorkomen? Waarom biedt u de betrokken overheden niet wat langer de tijd en de gelegenheid om zelf te bepalen of er überhaupt behoefte is aan kaderstelling op het gebied van participatie en het uitdaagrecht? Waarom wordt dit voor lagere overheden verplicht en waarom dan alleen voor lagere overheden?

Onze fractie vreest dat de betrokken overheden het spannend zullen vinden om de uitvoering van het beleid in de participatieverordening op te nemen. Gemeenten hebben immers heel veel verschillende taken. Ik gaf daar net al wat voorbeelden van. Van het maaien van wegbermen en plantsoentjes bijhouden tot het beheer van de sporthal of het zwembad. Voor de meeste van die taken is de wettelijke inspraak geregeld op basis van de Algemene wet bestuursrecht. Het verplicht opnemen van de uitvoering van het beleid in de participatieverordening kan leiden tot meer juridische procedures als mensen de gemeente aansprakelijk gaan stellen of zaken bij de rechter gaan tegenhouden omdat er geen goede participatie is geweest. Datzelfde speelt natuurlijk ook bij een provincie of een waterschap. De vraag aan de minister is: zal deze wet niet leiden tot nog meer werk voor juristen, die het al zo druk hebben? Als er taken worden overgedragen aan inwoners, hoe gaat de overheid dan ingrijpen als het fout gaat? De overheid blijft toch verantwoordelijk? Kortom, leidt deze wet niet tot een enorme toename van de bestuurlijke drukte?

Door het in de Tweede Kamer aangenomen amendement-Van der Graaf c.s. moet het recht om uit te dagen verplicht worden opgenomen in de verordening. Mijn fractie vindt het mooi dat decentrale overheden invulling kunnen geven aan het uitdaagrecht — en dat gebeurt al volop — mits hier behoefte aan bestaat. Daar ligt onze zorg. Uit cijfers blijkt namelijk dat gemeenten dit al doen. Er zijn ook allerlei andere vormen van participatie, zoals rondetafelgesprekken, burgerfora enzovoorts, die niet verplicht worden. We zien in Engeland, waar het uitdaagrecht vandaan komt, dat de resultaten voor inwoners tegenvallen. Veel inwoners haken af omdat het lang duurt voordat er door de overheid een besluit wordt genomen over hun initiatief en omdat ze aan allerlei regels moeten voldoen, bijvoorbeeld Europese aanbestedingsregels of veiligheidsregels.

De voorzitter:

Dan ga ik nu het woord geven aan mevrouw Roovers namens GroenLinks-PvdA voor een interruptie.

Mevrouw Roovers (GroenLinks-PvdA):

Ik heb een vraag aan mevrouw Van Langen, maar misschien gaat zij die nog behandelen. Ik stel in ieder geval de vraag vast. Ik ben een klein beetje zoekende in uw betoog naar het hoofdpunt. U begint met de uitspraak dat participatie al plaatsvindt. Dat klonk als iets positiefs, maar dan komt u met een heel kritisch verhaal over de Raad van State en de participatieparadox of de participatie-elite. U vraagt voor welke problemen deze wet een oplossing is. Een kritische opmerking die ik overigens herken. Daar gaat mijn vraag niet over. Mijn vraag gaat over het volgende. Bent u kritisch op het instrument participatie, waar de Raad van State kritisch op is, of bent u kritisch op deze wet, op het wettelijk verankeren van de participatie? Dat loopt naar mijn gevoel nu een beetje door elkaar.

Mevrouw Van Langen-Visbeek (BBB):

Ik ben een voorstander van participatie en ik ben er tegen dat we dat op dit moment in een wet gaan vastleggen en dat alle gemeenten dat volgens bepaalde condities moeten gaan doen. Ik onderschrijf het betoog van de Raad van State, waar ik dat overigens ook enigszins uit haal.

Mevrouw Roovers (GroenLinks-PvdA):

Dus u vindt participatie een goed instrument. U zou willen stimuleren dat gemeenten daaraan doen, maar u bent tegen het verplicht opleggen van een wettelijk kader.

Mevrouw Van Langen-Visbeek (BBB):

Zeker op dit moment, omdat er nog volop ontwikkeling is in participatie. Daar geef ik voorbeelden van. Dat gebeurt allemaal al, zonder deze wet.

De voorzitter:

Tot slot, mevrouw Roovers.

Mevrouw Roovers (GroenLinks-PvdA):

Dat wilde ik even weten, dank u wel.

De voorzitter:

Vervolgt u uw betoog.

Mevrouw Van Langen-Visbeek (BBB):

In ons land zijn nog nauwelijks conclusies te trekken uit experimenten die inmiddels in vele gemeenten gestart zijn. De vraag aan de minister is: is dit wel het juiste moment om het uitdaagrecht bij alle decentrale overheden te introduceren? Dat is nogal wat.

De BBB-fractie mist ook de samenhang met andere vormen van participatie die in de laatste jaren zijn ingevoerd. Ik noem de Participatiewet in het sociaal domein, maar ook de recent ingevoerde verplichte participatie in de Omgevingswet. Zelfs de volksvertegenwoordigers moeten op dit moment nog wegwijzen worden gemaakt in alle vormen van participatie, laat staan de mensen die wat verder van de politiek af staan of zelfs het vertrouwen in de politiek hebben verloren. Nu komt daar van bovenaf weer een participatieverplichting bij. De vraag aan de minister is: bent u niet bang dat inwoners gaan verdwalen in het participatie-

oerwoud? Zou niet gewerkt moeten worden aan meer samenhang tussen al die ingevoerde verplichte vormen van participatie? Gaat u daarmee aan de slag?

Net als bij de invoering van de Omgevingswet en eerder ook de transitie van het sociaal domein wordt in het voorstel het uitgangspunt gehanteerd dat invoering van deze wet tot weinig gemeentelijke meerkosten zal leiden. Dat klopt voor het traject van regelgeving. Al is het de bedoeling dat elke groep volksvertegenwoordigers daar zijn eigen keuzes in maakt.

Voorzitter. Mijn fractie stelt hierbij nogmaals de vraag aan de minister of voor dat proces wel voldoende tijd en capaciteit beschikbaar wordt gesteld. Daarmee zijn we er echter niet. Als we van participatie een succes willen maken, zeker in het geval van het uitdaagrecht, zijn we er niet met een verordening. Daar is een cultuurverandering voor nodig. Het ambtelijk apparaat zal moeten leren om dingen los te laten en zaken over te laten aan de inwoners, terwijl de decentrale overheden wel verantwoordelijk blijven voor het algemeen belang. We weten allemaal dat een dergelijke cultuurverandering tijd en investeringen kost. Daarnaast zal participatie actief moeten worden gestimuleerd en zullen inwoners moeten worden geïnformeerd over de mogelijkheden, anders blijft deze wet een papieren tijger. In de ogen van mijn fractie hebben we genoeg papieren tijgers, net als paarse krokodillen. In onze ogen zijn dat ongewenste exoten.

De vraag aan de minister is: als we het belangrijk vinden om meer mensen actief te betrekken bij de lokale overheid, is de invoering van deze wet dan wel voldoende? Is deze wet dan wel het juiste middel? Als het bedoeld is als steuntje in de rug, vragen wij ons af of we daar op dit moment een wet voor nodig hebben. Als geen ander ziet de fractie van de BBB het belang van investeren in de lokale democratie, maar we hebben er niets aan als een groot deel van de inwoners de ontwikkelingen niet meer kan bijbenen. Als we bijvoorbeeld zien welke grote opgaven de gemeenten in de laatste jaren op hun bordje hebben gehad met recent nog de invoering van de Omgevingswet, dan vragen wij ons af of deze wet wel op het juiste moment komt. Moeten we de gemeenteraden, Statenfracties, waterschappen en de eilandsraden niet de tijd en de ruimte geven om zelf het moment te kiezen waarop zij de uitvoering en evaluatie gaan betrekken bij de participatie? Moeten wij hen niet zelf de keuze laten welke vorm van participatie het beste past bij hun cultuur en hun gebied?

Voorzitter. Als BBB-fractie zien wij graag dat dit soort ontwikkelingen van onderop komen, vanuit de regio's zelf, zodat iedereen het op zijn eigen manier en in zijn eigen tempo kan doen.

Dank u wel.

De voorzitter:

Dank u wel, mevrouw Van Langen. Dan is het woord aan de heer Dittrich namens D66.

De heer Dittrich (D66):

Dank u wel, voorzitter. Eerder deze maand was ik in het Akropolismuseum in Athene, Griekenland. Daar zie je

prachtige kunstvoorwerpen die ook te maken hebben met de oudste democratie in de wereld. Ik las daar dat al vanaf ongeveer 500 voor Christus de democratische organisatievorm begon. Dus dat is iets van 2.500 jaar geleden. Belangrijke politieke beslissingen in Athene werden genomen door een volksvergadering. Die was alleen maar samengesteld uit mannen van boven de 18 jaar. Zij hadden spreekrecht en stemrecht over alle beslissingen, terwijl vrouwen, slaven en vreemdelingen niet mochten deelnemen aan de vergadering. Maar dan had je ook nog een raad van vrijwillige burgers. Zij mochten voorstellen van buiten de volksvergadering indienen, waar dan de volksvergadering over kon stemmen. Toen ik daar zo rondliep, moest ik denken aan dit wetsvoorstel en aan hoever we in Nederland gekomen zijn op het gebied van participatie en democratie.

Voor D66 is het belangrijk dat de betrokkenheid van mensen bij de politiek weer vergroot wordt. We zien nu dat die betrokkenheid afneemt. Steeds minder mensen zijn lid van een politieke partij en het vertrouwen in politici daalt. Daarom denken wij dat het belangrijk is dat we de democratie daar waar dat goed kan, versterken en verbreden. Wij willen een democratie waarin de rechten van individuen beschermd zijn, de willekeur van de macht aan banden is gelegd en de meerderheid niet zomaar haar wil aan de minderheid kan opleggen. Dat vraagt om een levendige en toegankelijke democratie binnen een sterke rechtsstaat.

Wij willen dat mensen meer betrokken raken, en meer betrokken kunnen raken, bij de politiek, waarbij iedereen ook de kans krijgt om mee te doen bij de besluitvorming op allerlei verschillende manieren, van landelijk tot lokaal en van verkiezing tot burgerbegroting en burgerfora. Betrokkenheid maakt beleid inzichtelijker en maakt iedereen bewust van het feit dat we onze democratie echt moeten koesteren.

Er zijn verschillende manieren om tegemoet te komen aan verschillende behoeften. De ene burger wil liever betrokken zijn bij overleg vooraf, de overlegdemocratie. De ander wil liever gewoon stemmen over een voorstel, de stemmingdemocratie. En weer een ander wil liever iets doen, een taak van de overheid overnemen, de doe-democratie. Het vinden van een balans is cruciaal.

Versterken en verbreden van de democratie vereist ook helderheid over wie wat, waar en wanneer doet, en over wie wat, waar en wanneer beslist. Besluitvorming moet transparant, openbaar en begrijpelijk zijn. Als je kijkt naar hoe de situatie nu is, zie je dat mensen toch vaak zijn ontmoedigd door de bureaucratie of door de onduidelijkheid die hen belemmert om mee te doen. Als we echt mensen willen betrekken bij het democratische proces, moeten de regels en de verwachtingen helder zijn.

Maar we moeten ons ook rekenschap geven van het feit dat belangenbehartiging niet afhankelijk mag zijn van participatie. De representatieve democratie, met gekozen volksvertegenwoordigers, staat wat ons betreft voorop en moet leidend zijn. Wie zich niet aanmeldt om mee te denken, telt natuurlijk nog steeds mee als burger. Een vaak onderschatte verdienste van de representatieve democratie is dat mensen er ook voor kunnen kiezen om zich juist niet te bekommeren om een thema of een besluit. De kracht van de democratie is juist dat meedoen vrijwillig is. Kortom, we laten iedereen vrij, maar niemand vallen.

Meneer de voorzitter. Door deze bril bekijkt D66 dit wetsvoorstel. Wat mij al meteen opviel, is dat de Raad van State het eigenlijk met de grond gelijk heeft gemaakt en geadviseerd heeft het wetsvoorstel niet naar de Tweede Kamer te sturen. Daarop heeft de regering de memorie van toelichting aanmerkelijk verbeterd. De Tweede Kamer heeft ook nog eens een amendement ingediend en een motie aangenomen. Als ik nu namens D66 naar dit wetsvoorstel kijk, kan ik zeggen dat wij het uitgangspunt van het wetsvoorstel wel kunnen ondersteunen. Maar nieuwe democratische instrumenten moeten in beginsel een aanvulling zijn op de representatieve democratie, niet een vervanging daarvan. Uiteindelijk heeft de gemeenteraad in beginsel het laatste woord, want alleen daar kan de democratische controle op een goede manier plaatsvinden en kunnen alle belangen tegen elkaar worden afgewogen. D66 wil dat elke gemeente de ruimte heeft om de lokale democratie vorm te geven bij het voorbereiden, het uitvoeren en het evalueren van het beleid. Via de verplichte participatieverordening kan elke gemeente die randvoorwaarden ook aangeven. Dat kan per gemeente verschillen; er is natuurlijk variëteit.

Dan kom ik nu te spreken over het amendement van de ChristenUnie in de Tweede Kamer; mevrouw Van Langen sprak er ook al over. We hebben alle adviezen gelezen. Sommige adviezen spreken zich uit over de oorspronkelijke kan-bepaling in het wetsvoorstel. Door het amendement van de ChristenUnie, dat overigens breed gesteund is in de Tweede Kamer, is dat een moet-bepaling geworden. Wij hebben het er in de fractie over gehad. Ik moet zeggen dat de fractie van D66 in de Eerste Kamer liever had gehad dat de tekst van het oorspronkelijke wetsvoorstel zou zijn gehandhaafd en dat er dus geen amendement zou zijn aangenomen. Wij constateren dat in ongeveer 150 van de 342 gemeenten het uitdaagrecht en andere vormen van directe democratie werken. Wij denken dat het in het kader van de interbestuurlijke verhoudingen voor de hand had gelegen als de wetgever, wij in Den Haag, de gemeente erin had vertrouwd dat zij maatwerk zou leveren en een model van participatie zou kiezen dat bij die gemeente past, of dat past bij die decentrale overheid, want dit geldt natuurlijk ook voor provincies en waterschappen.

Decentrale overheden kunnen geholpen worden door de modelverordening en allerlei andere adviezen en handreikingen, maar door dat amendement wordt het uitdaagrecht nu als het ware aan de decentrale overheden opgedrongen. Mijn vraag aan de minister is: wat gebeurt er als een gemeente, of een decentrale overheid, onhaalbare voorwaarden opneemt om dat uitdaagrecht tegen te gaan? Formeel komt een dergelijke verordening dan niet in strijd met artikel 5 van de Grondwet, dat het recht op petitie regelt. Maar de facto is dat dan natuurlijk wel het geval. Hoe ziet de minister dat? En wat kunnen burgers in hun gemeente doen, behalve natuurlijk elke vier jaar naar de stembus gaan om hun mening te geven, als zij wel van hun uitdaagrecht gebruik willen maken maar dat door de betreffende gemeente de facto zo moeilijk is gemaakt dat dat heel erg moeilijk is?

In de stukken en in de discussie in de Tweede Kamer is het natuurlijk ook over het flankerend beleid gegaan. Wij constateren dat de openbare lichamen Bonaire en Saba ons hebben geschreven en hebben aangegeven dat zij hulp nodig hebben. Kennelijk zijn de ontwikkelde ParticipatieWijzer, de modelparticipatieverordening en de bijbehorende handreiking voor hen, en voor sommige gemeenten,

onvoldoende. Kan de minister aangeven hoe dat flankerend beleid er voor deze lokale overheden uit komt te zien? Is er zicht op wanneer het beraad, zoals dat naar voren is gekomen in de motie die in de Tweede Kamer is aanvaard, plaatsvindt en wanneer daar resultaten van te verwachten zijn?

Een specifieke vorm van participatie in de uitvoering van beleid is het uitdaagrecht. Het heeft betrekking op verzoeken aan de decentrale overheid om een bepaalde taak over te nemen, als een inwoner of een maatschappelijke partij denkt dit bijvoorbeeld beter te kunnen. In de kern gaat het erom dat deze vorm van participatie niet door de overheid geïnitieerd wordt, maar dat inwoners en maatschappelijke partijen juist zelf ideeën ontwikkelen en de overheid benaderen om die te kunnen realiseren. Het uitdaagrecht laat zien dat er ruimte is voor maatschappelijk initiatief, waarbij grote, maar ook kleine, projecten betekenisvol kunnen zijn. Mevrouw Van Langen gaf een aantal voorbeelden hiervan. Het uitdaagrecht kan de betrokkenheid en het eigenaarschap van inwoners in de directe leefomgeving vergroten. Het kan passend maatwerk bieden, mogelijk door lokale kennis en inzet te benutten. Het kan zo leiden tot een betere uitvoering. Het kan de sociale cohesie in de samenleving ten goede komen. U hebt het al gehoord: het kan, het kan, het kan, het kan, maar het hoeft natuurlijk helemaal niet. De vraag aan de minister is dus: hoe gaat het uitpakken als er in zo'n decentrale overheid niet het juiste gesternte is?

Op het eerste gezicht oogt het natuurlijk sympathiek: inwoners gaan, in plaats van de gekozen volksvertegenwoordigers, op bepaalde onderwerpen aan de slag. Het vraagt echter, zowel van de burgers als de overheid, heel veel tijd, motivatie en kennis van zaken om te zorgen dat initiatieven met dat uitdaagrecht succesvol zijn. Dit maakt het uitdaagrecht, net als burgerinitiatieven in ruime zin, niet voor iedereen toegankelijk. Belangrijke randvoorwaarden voor succes zijn de betrokkenheid van de burgers, maar ook de politieke wil en de toewijding van de overheden om initiatieven te ondersteunen. We hebben allemaal de knelpunten gelezen op dit terrein, en dat zijn er nogal wat. Het LSA, het landelijk samenwerkingsverband van actieve bewoners, geeft ook aan dat een heleboel van de projecten die in het kader van het uitdaagrecht worden geïnitieerd, eigenlijk op projectbasis zijn en helemaal geen structurele inbedding hebben. Dat levert frustratie bij inwoners op. Hoe staat de minister daartegenover? Wat kan de rijksoverheid doen en wat kunnen decentrale overheden concreet meer doen om al die obstakels te verminderen? En kan dat allemaal budgetneutraal of is er extra geld voor nodig voor de decentrale overheden?

Voorzitter ...

De voorzitter:
Ja, meneer Dittrich?

De heer Dittrich (D66):
Ik zie mevrouw Roovers naar de microfoon gaan.

De voorzitter:
Ik ook, maar ik zie ook dat u bijna door uw tijd heen bent, dus maakt u het even af. Dan ga ik daarna mevrouw Roovers het woord geven.

De heer **Dittrich** (D66):

In het oude Griekenland mochten dus vrouwen, vreemdelingen en slaven niet meedoen met de democratie. Maar ook in Nederland — mevrouw Van Langen-Visbeek had het daar ook al over — zijn het natuurlijk slechts bepaalde groepen die echt gebruikmaken van het participatierecht. In de stukken kunnen we lezen dat het over het algemeen witte mannen zijn van een bepaalde leeftijd, hoogopgeleid, zonder migratieachtergrond. Als die heel erg mondig zijn, heeft dat tot gevolg dat volksvertegenwoordigers wellicht hun oren laten hangen naar mondige burgers, waardoor andere groepen, die ook vertegenwoordigd moeten worden, wat minder voor het voetlicht komen. Dat is de participatieparadox waar de vorige spreker het ook al over had, dus daar sluit ik me bij aan. Dat is echt een lastig punt. D66 wil dat daar wat aan gedaan wordt.

Voorzitter, dan kom ik tot het slot van mijn verhaal. De democratische vorm van besturen, deze staatsvorm, bestaat dus al 2.500 jaar, maar kan nog steeds verbeterd worden. Ik zag dat de minister in de Tweede Kamer een toezegging heeft gedaan aan de fracties van de ChristenUnie, de VVD en D66 — dat waren trouwens ook de enige drie fracties die meededen aan het debat daar — om de wet te evalueren twee jaar nadat die in werking is getreden. Ik zou graag aan de minister willen vragen waar hij in die evaluatie precies op gaat letten, zodat wij, stel dat de wet wordt aangenomen, ook kunnen toetsen of de wet voldoet aan datgene wat oorspronkelijk beoogd is.

Ik kijk heel erg uit naar de beantwoording door de minister. Ik verwacht, en ik denk ook eigenlijk, dat dit zo'n beetje een van zijn laatste debatten hier zal zijn. Hij schudt zelf van nee; hij is hier vaste gast. Maar ik kijk in ieder geval uit naar de beantwoording door de minister.

De **voorzitter**:
Dank u wel.

Mevrouw **Roovers** (GroenLinks-PvdA):

Ik beloof u dat ik alle gemiste spreektijd van de collega's van de Tweede Kamer vandaag zal inhalen, dus daar begin ik nu meteen mee. Ik wilde u, via de voorzitter, een vraag stellen over de volgende kwestie. U had een hele mooie open vraag aan de minister, namelijk: kan deze wet budgetneutraal? Ik neem aan dat u vergelijkbare post in uw mailbox krijgt als ik en dat u gisteren, eergisteren of eerder deze week de brief van de VNG gehad hebt. Zij zeggen daarin dat ze positief staan ten opzichte van dit wetsvoorstel. Dat is één. Maar als tweede zeggen ze: dit kan niet budgetneutraal. Ze zeggen er ook bij: wie bepaalt, betaalt; het heeft consequenties voor de arbeidsinzet en voor onze begroting, dus er moet geld bij.

De **voorzitter**:
Dus uw vraag is?

Mevrouw **Roovers** (GroenLinks-PvdA):

Dus mijn vraag is: hoe beoordeelt de heer Dittrich deze brief van de VNG?

De heer **Dittrich** (D66):

Ik herken heel erg wat mevrouw Roovers zegt, maar ik moet er ook bij zeggen dat wij Kamerleden bij bijna elk wetsvoorstel waarin iets geregeld wordt, brieven krijgen met: het wetsvoorstel is op zich wel goed, maar wij willen meer geld. Daarom heb ik de vraag ook open gesteld, want ik wil niet zomaar achter brieven schrijvers aanhollen die meteen zeggen dat ze meer geld willen hebben. Het lijkt me niet uitgesloten dat bepaalde dingen meer geld en meer tijd kosten, bijvoorbeeld als ambtenaren burgerinitiatieven moeten begeleiden. Het kost geld en het kost tijd. Maar wellicht spaart het ook weer tijd en geld uit als zo'n taak goed wordt uitgevoerd in het kader van het uitdaagrecht. Ik vraag het aan de minister en ik hoop dat de minister een overtuigend antwoord heeft.

De **voorzitter**:

U heeft nog een korte vraag, mevrouw Roovers?

Mevrouw **Roovers** (GroenLinks-PvdA):

Een korte vraag, ja. Mijn vraag is: wil de heer Dittrich vragen hoe de minister erover denkt of wil hij vragen of de minister iets gaat doen?

De heer **Dittrich** (D66):

Ik wil eerst weten hoe de minister daarover denkt. Als ik dat gehoord heb, ga ik erover nadenken. Ik sluit helemaal niet uit — we leven ook in een doe-democratie — dat wij als Kamer dan misschien met een motie komen of een toezegging vragen of wat dan ook. Dan gaan we aan de slag. Laten we eerst maar even het antwoord van de minister afwachten.

Mevrouw **Van Langen-Visbeek** (BBB):

Naar aanleiding van de beantwoording heb ik een vraag voor de heer Dittrich. Stel, burgers moeten een initiatief beoordelen van een groep inwoners. U zegt: er is te weinig geld. Eigenlijk wordt er een beetje van uitgegaan dat met dat soort initiatieven geld bespaard moet worden. Maar inwoners zullen toch ook vaak zo'n verzoek doen omdat ze denken dat ze het beter kunnen doen? Is er nou niet het gevaar dat geld een leidend principe wordt in dit gebeuren?

De heer **Dittrich** (D66):

Ik zou het aan de decentrale overheid willen overlaten hoe zij in de participatieverordening precies het uitvoeren van een taak die eigenlijk bij de gemeente hoort, gaan regelen, bijvoorbeeld het uitdaagrecht. Daar kan een gemeente ook allerlei randvoorwaarden stellen. Er zou bijvoorbeeld iets over een financieel kader opgenomen kunnen worden.

Mevrouw **Van Langen-Visbeek** (BBB):

Dat was nu juist mijn vraag. Worden financiën dan niet ineens heel belangrijk, omdat er eigenlijk wederom geld bespaard moet worden met de invoering van deze wet?

De heer **Dittrich** (D66):

Maar dat heb ik niet willen zeggen.

Mevrouw **Van Langen-Visbeek** (BBB):

Dat heeft u ook niet zo gezegd, maar het zou kunnen gebeuren.

De heer **Dittrich** (D66):

Dat er geld bespaard moet worden? Misschien is het aan een volgend kabinet om daarop bezuinigingen door te voeren. Dat gaan we dan zien. Randvoorwaarden kunnen zijn dat er heel goed begroot moet worden, dat daar goed toezicht op moet worden gehouden en dat soort zaken. Het wil niet per se een bezuinigingsmaatregel zijn vanuit de overheid. Ik zeg er meteen bij dat ik het een slechte gang van zaken zou vinden als een decentrale overheid die geld aan het zoeken is, denkt: nou, weet je wat, we kieperen dat over het hekje van de participatie heen en burgers moeten zelf maar iets gaan uitvoeren. Ik had daar ook in de schriftelijke ronde een vraag over gesteld. Daar is ook antwoord op gekomen van de minister. Ik zeg hier luid en duidelijk: het is een slechte zaak als dat de achterliggende gedachte zou zijn.

Mevrouw **Van Langen-Visbeek** (BBB):

Ja. Je ziet dat wel veel gebeuren in dorpen. Het openbaar vervoer verdwijnt en vervolgens komt er een vrijwilligersbuslijn. Of het zwembad wordt beheerd door vrijwilligers omdat het anders moet sluiten. Dat soort dingen. Dat is wel het risico.

Dank u.

De **voorzitter**:

Dank u wel voor deze toevoeging. Dan is het woord aan de heer Van den Berg namens de VVD.

De heer **Van den Berg** (VVD):

Voorzitter. Voor liberalen is het betrekken van burgers bij de politiek, bij de overheid en bij het beleid een groot goed. Dat geldt voor ons op alle bestuursniveaus: van gemeente tot en met de Europese Unie. Want in onze visie staan burgers niet tegenover de politiek en de overheid. Nee, burgers maken, voeden, controleren en beteugelen waar nodig de politiek en de overheid. Voor de liberale uitvinding van de parlementaire democratie, hoe imperfect ook, is in de afgelopen eeuwen nog geen beter alternatief ontwikkeld. Maar over die imperfecties moeten we het wel hebben.

We zien op dit moment namelijk dat veel burgers zich weinig gehoord en gezien voelen door de overheid. 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 automatisch participeren. Het betrekken van inwoners, met name zij die op dit moment op een grotere afstand tot de overheid en het politieke proces staan, is voor mijn fractie daarom van groot belang. In dat licht moeten serieuze pogingen om burgers meer te betrekken altijd welwillend tegemoet worden getreden.

Dit wetsvoorstel beoogt een bijdrage te leveren aan het probleem dat velen een te grote afstand tot de overheid en de politiek ervaren, ten eerste door de reikwijdte van de nu al verplichte gemeentelijke inspraakverordening te verbreden. De huidige verplichte inspraakverordening is namelijk alleen bedoeld voor inspraak in de beleidsvormende fase.

Het voorstel wil daar participatie met betrekking tot de uitvoering en beleidsevaluatie aan toevoegen. Tegelijkertijd brengt het wetsvoorstel géén inhoudelijke verplichting tot het bieden van participatiemogelijkheden met zich mee. Indien de volksvertegenwoordiging ervoor kiest dat participatie niet of zeer beperkt mag plaatsvinden, is dat met dit wetsvoorstel ook in orde. Ten tweede stelt het wetsvoorstel dat in de verordening iets wordt opgenomen over of, hoe en wanneer inwoners en maatschappelijke partijen taken van een decentrale overheid kunnen overnemen. Ook onder de huidige wetgeving kunnen inwoners al gebruikmaken van dit zogenaamde uitdaagrecht.

Je zou denken dat op een wetsvoorstel dat zo veel vrijblijvendheid kent en zo'n marginale verandering van de status quo teweeg probeert te brengen, maar weinig kritiek kan komen. Toch bleek de Afdeling advisering van de Raad van State in haar advies op dit wetsvoorstel uitermate kritisch. Zij is van mening dat de probleemanalyse onduidelijk is, dat de noodzaak van een wettelijke regeling van het uitdaagrecht niet aangetoond is en betwijfelt of deze wet een bijdrage kan leveren aan een verbetering van de democratie.

Voorzitter. Voor de behandeling van dit wetsvoorstel heb ik veel contact gehad met decentrale volksvertegenwoordigers en bestuurders. Velen van hen hebben geen principiële bezwaren tegen dit wetsvoorstel, juist vanwege de hiervoor al genoemde vrijblijvendheid van de wet. Wel zien zij dat invoering van deze wet een forse tijds- en capaciteitsinvestering op decentraal niveau kan inhouden, want participatie is ook aan de kant van gemeenten, waterschappen en provincies zeer arbeidsintensief. Daarnaast signaleren decentrale volksvertegenwoordigers twee hardnekkige problemen van burgerparticipatie in het algemeen. Dat zijn de toenemende participatieve ongelijkheid en het verschijnsel dat burgerparticipatie de vertegenwoordigende democratie onder spanning zet. Vele rapportages geven aan dat de meeste participatiekanalen slechts door een klein deel van de burgers worden benut en dat die burgers bepaald geen doorsnede van de bevolking zijn. Wetenschappelijk onderzoek wijst uit dat nagenoeg elke vorm van participatie gedomineerd wordt door dezelfde groepen burgers en dat hoe meer kanalen er komen voor burgers om politiek actief te worden, hoe groter de kans op ongelijkheid in participatie wordt.

Het tweede probleem rondom burgerparticipatie is het risico dat de gewone vertegenwoordigende democratie in het defensief gedrongen wordt. Meer burgerparticipatie betekent in veel gevallen geen formele, maar wel een feitelijke beperking van de afwegingsruimte van volksvertegenwoordigers. Talrijke wetenschappers wijzen erop dat het voor de gekozenen lastiger wordt om tot een algemene belangenafweging te komen, om verschillen binnen de volksvertegenwoordiging te overbruggen of om tot compromissen te komen. Juist aan die zaken is ook op decentraal niveau op dit moment grote behoefte. De decentrale volksvertegenwoordigers en bestuurders die ik sprak, ervaren het als een risico dat een kleine groep inwoners het beleid bepaalt en burgerparticipatie daarmee lijnrecht op de bedoeling van de representatieve democratie komt te staan. Zij zien die disproportionaliteit in de praktijk steeds vaker, waarbij het risico op cliëntelisme bij de raad, in de Staten of in het ab van het waterschap op de loer ligt. Als vijf mensen inspreken, moet het beleid worden aangepast, omdat ab-leden, raads- of Statenleden niet het verwijt willen krijgen dat ze niets met de inspraak doen. De meerderheid die die avond

om wat voor reden dan ook niet insprak, kan daarvan de dupe worden.

Decentrale volksvertegenwoordigers en bestuurders geven aan dat om beleid dat hier in Den Haag democratisch tot stand komt uit te voeren, er in veel gemeenten de komende jaren veel bouwwerken met betrekking tot waterberging, elektriciteitsvoorzieningen, duurzaam vervoer enzovoorts doorgang zullen moeten krijgen. Dat beleid zien wij als het dienen van het algemeen belang. Met deze wet zullen inwoners zich in veel gevallen bij de totstandkoming, bij de uitvoering en bij de evaluatie tegen dat lokale beleid kunnen en zullen verzetten. Toch moeten die zaken ergens gerealiseerd worden, maar dat kan alleen indien de gemeenteraad drie keer niet naar deze inwoners luistert.

Onze democratisch gemandateerde volksvertegenwoordigers hebben dan de keuze tussen ofwel deze inwoners die de moeite hebben genomen om in drie fases van de beleidscyclus te participeren, het gevoel geven dat ze niet gehoord worden, ofwel dit beleid waarvan we allemaal weten dat het eigenlijk moet, niet uitvoeren. De betrokkenen op decentraal niveau voorspellen dat geen van beide opties zal bijdragen aan de ervaren kwaliteit van bestuur. De regering onderkent deze twee problemen in haar memorie van toelichting. Daarin spreekt de regering van talrijke randvoorwaarden en van noodzakelijk flankerend beleid om iets aan deze ongelijkheid te doen, maar die noodzakelijke reparatiemaatregelen maken geen deel uit van deze wet. Als deze wet wordt aangenomen, moeten de decentrale overheden zelf maar kijken hoe zij met hun gekozen vorm van participatie de participatieongelijkheid proberen te bestrijden en hoe zij hun eigen feitelijke afwegingsruimte gaan bewaken.

Voorzitter. Hoe kijkt mijn fractie nu aan tegen dit wetsvoorstel, dat met zo'n ruime meerderheid is aangenomen in de Tweede Kamer? Om eerlijk te zijn: wij kijken ernaar met een licht ongemak. Want enerzijds staan wij welwillend tegenover elke poging om de democratie beter te laten werken en om burgers er beter bij te betrekken, maar anderzijds constateren wij dat dit wetsvoorstel op zichzelf een zeer kleine verandering teweegbrengt ten opzichte van de nu geldende wetgeving en dat dit wetsvoorstel tegelijkertijd geen antwoord biedt op de twee belangrijkste problemen rond burgerparticipatie, te weten participatieongelijkheid en het risico van verdringing van de vertegenwoordigende democratie.

Voorzitter. Ik sluit daarom af met enkele vragen aan de minister. De antwoorden zullen mij hopelijk helpen om mijn fractie te adviseren over dit wetsvoorstel. Welke voordelen van dit wetsvoorstel zie ik over het hoofd als ik constateer dat het niet veel verandert aan de status quo, en dat het kansen heeft laten liggen om op de twee werkelijke problemen rondom burgerparticipatie een antwoord te bieden? Wetende dat de huidige inspraakmogelijkheden slechts door een klein deel van de burgers benut worden, had het dan niet voor de hand gelegen om eerst te proberen de groepen die van de huidige mogelijkheden gebruikmaken te verbreden, alvorens de reikwijdte van de verordening te verbreden met de uitvoerings- en evaluatiefase? Welke boodschap heeft de minister voor raadsleden, Statenleden en ab-leden die zich genoodzaakt voelen om het beleid te veranderen als er bijvoorbeeld vijf insprekers zijn, omdat zij niet gezien willen worden als niet-responsief, terwijl zij

op basis van hun democratisch mandaat eigenlijk een andere lijn zouden willen volgen?

Indien de norm wordt dat inwoners meer kunnen participeren op drie punten in de beleidscyclus, wat dit wetsvoorstel faciliteert, hoe kan er dan voor worden gezorgd dat beleid in het algemeen belang, bijvoorbeeld op het gebied van wonen, energietransitie en klimaatadaptatie, geen onevenredige vertraging zal oplopen? Welke mogelijkheden ziet de minister om, indien dit wetsvoorstel wordt aangenomen, de decentrale overheden alsnog te helpen om de participatieongelijkheid te bestrijden en om de inherente spanning tussen participatieve en representatieve democratie te verminderen? Welk antwoord heeft de minister op de zorgen van de decentrale overheden dat de invoering van deze wet voor hen zal leiden tot een groot capaciteitsbeslag, iets waarvoor zij aangeven de mensen noch de financiële middelen te hebben? Wij wachten de beantwoording door de minister met belangstelling af.

Dank u wel.

De voorzitter:

Dank u wel. De heer Dessing namens Forum voor Democratie.

De heer Dessing (FVD):

Ik heb even gewacht tot het einde van het betoog van de VVD, omdat ik toch eventjes een wat algemenere vraag wilde stellen aan de hand van wat net genoemd werd, namelijk het spanningsveld tussen de representatieve en de participatieve democratie. Wat ik de VVD daarbij eigenlijk hoor zeggen, is dat het, omdat het beleid nu eenmaal uitgevoerd moet worden, eigenlijk toch beter is om dat dan maar over te laten aan die volksvertegenwoordigers die een keer in de vier jaar worden gekozen. Maar is het niet zo dat de inwoners van Nederland juist iets moeten kunnen vinden over de noodzaak van dat beleid en daarbij ook hun participatieve rol zouden moeten kunnen pakken? Dat is toch ook actieve democratie? Hoe kijkt de VVD daartegen aan?

De heer Van den Berg (VVD):

Ik denk dat we niet van mening verschillen over wat actieve democratie is. Het punt dat ik in mijn inbreng probeer te maken, is eigenlijk dat de manier waarop je elke stem kan laten tellen en tot solide meerderheden kan komen, eigenlijk het beste gewaarborgd is in de representatieve democratie. Daarbij wil je natuurlijk wel dat zo veel mogelijk mensen daarbij participeren en gebruikmaken van hun stemrecht. Met andere woorden, als we via de gewone representatieve kanalen tot een goede vorm van vertegenwoordiging komen, neemt de noodzaak van participatieve vormen van democratie af. Een voorbeeld dat ik hierbij graag wil aanhalen, is een interessant traject dat doorlopen is in de Provinciale Staten van de provincie Groningen, waar men lang met elkaar hierover gedebatteerd heeft: hoe gaan we hier met elkaar mee om, hoe gaan we dit invoeren en willen we met een burgerberaad werken? Uiteindelijk, alles overwegende, zijn de Provinciale Staten daar tot de conclusie gekomen dat de beste vorm van een burgerberaad eigenlijk zichzelf zijn als degenen die door alle kiesgerechtigde inwoners van de provincie gekozen zijn.

Met andere woorden, we moeten altijd proberen om inspraak en participatie te vergroten en te optimaliseren, zoals ik ook in mijn inbreng heb gezegd, maar om te zorgen dat elke stem telt, moet de representatieve democratie uiteindelijk wel in ere gehouden worden en moeten we in mijn ogen voorzichtig zijn met het optuigen van een parallelle vorm van democratie die eigenlijk frustrerend kan werken voor die vertegenwoordigende democratie.

De voorzitter:

Kunt u de antwoorden iets korter maken, meneer Van den Berg? De heer Dessing.

De heer Dessing (FVD):

Kan het dan niet zo zijn, zo vraag ik aan de VVD, dat in die representatieve democratie toch zaken over het hoofd worden gezien die participanten wel kunnen inbrengen en die juist in de breedte van het debat een toevoeging zijn voor die actieve democratie?

De heer Van den Berg (VVD):

Dat kan zeker. Ik zou ook absoluut niet de suggestie willen wekken, als we het over de gewone representatieve democratie hebben, dat daarmee de dag na de verkiezingen alle luiken dichtgaan. Maar ik wijs er wel op dat democratisch gekozen volksvertegenwoordigers altijd hun voelsprietten uit moeten hebben staan naar de samenleving namens wie zij beslissingen nemen. Dat kan op heel veel verschillende manieren. Heel veel politieke partijen doen dat natuurlijk ook. Volksvertegenwoordigers zit het ook in het bloed om naar zaaltjes toe te gaan, om met iedereen in gesprek te gaan, om te proberen alle signalen uit de samenleving op te vangen. Maar als het komt tot een afweging van belangen en van argumenten, is de arena van de vertegenwoordigende democratie naar de mening van mijn fractie de belangrijkste en tot nu toe de beste.

De voorzitter:

Tot slot, meneer Dessing.

De heer Dessing (FVD):

Tot slot, heel kort. Natuurlijk is die representatieve democratie belangrijk, maar is de VVD dan niet van mening dat participatie daar wel een aanvulling op kan zijn?

De heer Van den Berg (VVD):

Dat valt zeker niet uit te sluiten. Het kan daarop een aanvulling zijn, maar als u mijn inbreng goed verstaan heeft, kan je niet ongestraft een heel parallel circuit daarvoor opstellen, zonder dat dat spanning geeft. Ik wil het graag over die spanningen hebben; althans, ik vind het belangrijk om die spanningen in ogenschouw te nemen. Mijn punt is dat daar bij dit wetsvoorstel vrij gemakkelijk overheen gestapt wordt. Er moet iets gezegd worden over hoe je het regelt. Maar over hoe omgegaan wordt met die twee spanningen die ik hier centraal stelde, wordt in dit wetsvoorstel eigenlijk weinig voorgeschreven.

De voorzitter:

Dan mevrouw Roovers. Mevrouw Roovers, "u", dat ben ik, "hij", dat is meneer Van den Berg. Probeer u het.

Mevrouw Roovers (GroenLinks-PvdA):

Denkt u dat ik dat niet weet?

De voorzitter:

Nou, het is nog niet gebleken dat u het weet, maar u krijgt nog een kans.

Mevrouw Roovers (GroenLinks-PvdA):

Ik ga mijn best doen.

Voorzitter. Ik stel graag een vraag aan de heer Van den Berg, naar wiens betoog ik met veel belangstelling geluisterd heb. Dat zou hij voor een deel mede namens mij gehouden kunnen hebben, als ik dat niet zelf dadelijk ook nog eens zou gaan doen. Ik pak er twee punten uit die ik fundamenteel vind, namelijk de kritiek van de Raad van State en bijvoorbeeld de spanning tussen de vertegenwoordigende democratie en de vorm van participatie waar we het net over hadden. Het zijn hele fundamentele kritiekpunten op deze wet. Mijn vraag is nu of de heer Van den Berg de minister een beetje zou kunnen helpen met wat voor antwoorden hij daarop zou kunnen geven die zinvol zijn in dit debat. Dat wil zeggen: ik denk dat we liever een beter onderbouwde wet hadden gehad. We hadden misschien liever gezien dat de wet veranderd was na het advies van de Raad van State. Dat is allemaal niet gebeurd; we zitten met deze wet. Wat voor antwoord kan er komen op deze fundamentele punten dat uw oordeel beïnvloedt?

De voorzitter:

Uw oordeel?

Mevrouw Roovers (GroenLinks-PvdA):

Van de heer Van den Berg, bedoel ik. Sorry.

De voorzitter:

Ik wou al antwoord geven. De heer Van den Berg.

De heer Van den Berg (VVD):

Voorzitter, via u dank ik mevrouw Roovers voor deze vraag, die natuurlijk helpt. In deze inbreng probeerde ik weer te geven dat als je met een wetsvoorstel wil komen dat nu eens echt problemen rondom die participatie aanpakt en daarmee de democratie versterkt, je misschien allerlei elementen had moeten regelen in deze wet die er niet in geregeld worden. In die zin zou je kunnen zeggen: als je dat had willen doen, dan is de vraag of hier een gemiste kans ligt. Mevrouw Roovers stelt dat er fundamentele aspecten aan zitten — tenminste, zo vat ik het op — en dat deze door de minister niet weggenomen kunnen worden. Waarom zou je het überhaupt in het kader van dit wetsvoorstel bespreken? Eigenlijk ben ik benieuwd naar de gedachten van de minister over die onderwerpen. Ik denk dat uit mijn betoog blijkt dat wij ons standpunt hierin nog niet hebben bepaald. Ik ga graag luisteren naar de beantwoording van de vragen en zal op basis daarvan mijn fractie adviseren, natuurlijk wetende dat er door de beantwoording

van de vragen geen ander wetsvoorstel op tafel komt te liggen. Maar ik wil heel graag de mogelijkheid openhouden, zoals mijn fractie dat in elk debat doet, om door de beantwoording van de minister toch andere accenten of perspectieven te zien en die ook mee te laten wegen in onze standpuntbepaling.

Mevrouw Roovers (GroenLinks-PvdA):

Ik vraag het de heer Van den Berg niet alleen omdat het mij zinvol lijkt om de minister een scherpe vraag te stellen, maar ook om mijn eigen denken verder te helpen, want ik heb dezelfde vragen over dezelfde onderwerpen. Dus elke zinvolle suggestie van de heer Van den Berg om deze fundamentele problemen door middel van — laten we zeggen — vragen in dit debat aan te pakken, zie ik tegemoet.

De voorzitter:

Dank u wel. Fijn dat u zo behulpzaam bent naar elkaar. Dan is nu het woord aan mevrouw Roovers namens GroenLinks-Partij van de Arbeid.

Mevrouw Roovers (GroenLinks-PvdA):

Dank u wel. Ik ben heel blij dat ik nog iets goed kan maken voor de Tweede Kamer, die hier weinig over gesproken heeft.

Voorzitter. Een democratie mag niet groter zijn dan dat men overal binnen de stadsgrenzen de stadsomroeper kan horen, stelde Aristoteles in zijn beroemde Politika. Ik haal dit aan omdat dit volgens mij iets zegt over de democratische betrokkenheid en het wezen van de politiek, namelijk dat het van belang is dat deze zich dicht bij het leven van mensen afspeelt, in politiek en in geografisch opzicht. Een wetsvoorstel dat deze lokale betrokkenheid wil stimuleren, wordt door de fractie van GroenLinks-PvdA dan ook met belangstelling ontvangen. "Politiek is de actieve betrokkenheid van burgers in de samenleving": ik heb deze klassieke Griekse definitie al eens eerder gebruikt in deze Kamer, maar ik herhaal 'm graag vandaag, omdat het beslist van toepassing is op het onderwerp van dit debat, participatie.

De fractie van GroenLinks-PvdA vindt het wettelijk verankeren en inkaderen van de bestaande participatiepraktijk in principe een goed idee. Ik benadruk hier "in principe", want het hangt nogal af van de invulling en de uitvoering, en daarvan zijn wij in het onderhavige wetsvoorstel nog niet overtuigd. Dit debat gaat dus ook niet over de vraag of wettelijke verankering van participatie gewenst is, maar aan welke voorwaarden die naar ons idee zou moeten voldoen en of deze wet daaraan tegemoetkomt. Dat is naar het idee van mijn fractie in deze vorm nog niet het geval. Wij zien nog te veel onduidelijkheden over de invulling. Wij hebben nog een serieus aantal zorgen, dus onze stem zal afhangen van de beantwoording hiervan.

Een van de zorgen is goed verwoord door de Raad van State in zijn bijzonder kritische advies. Het is al genoemd: de regering heeft, aldus het advies, onvoldoende aandacht voor de mogelijk negatieve gevolgen van meer burgerparticipatie, zoals het ondergesneeuwd raken van de wensen en belangen van burgers die niet participeren, ook wel de "participatieparadox" genoemd. Daarover zijn in de schriftelijke ronde, en zojuist ook door collega Van den Berg, de nodige vragen gesteld. De minister stelt in zijn antwoord

dat de nieuwe wet de huidige praktijk niet creëert en ook niet verandert, maar hooguit wettelijk inkadert. Over de wenselijkheid daarvan zullen we misschien zo meteen in de eerste termijn nog even discussiëren, maar ik heb maar twaalf minuten, dus ik ga even door naar het volgende onderwerp en andere concrete punten van zorg.

De regering ziet met de voorliggende wet kansen om een heel aantal problemen tegelijkertijd aan te pakken. Ik citeer uit de memorie van toelichting: "Het uitdaagrecht vergroot de betrokkenheid en het eigenaarschap van inwoners en maatschappelijke partijen in de directe leefomgeving, biedt kansen voor de kwaliteit van beleid en kan leiden tot nieuwe vormen van samenwerking en cohesie. Op die manier draagt het uitdaagrecht bij aan een veerkrachtige samenleving." Dat is nogal wat: participatie als een soort duizendingendoekje van de democratie.

Daar zijn natuurlijk wel een paar kanttekeningen bij te plaatsen. Ik wil drie concrete punten benoemen. De eerste is het uitdaagrecht en de concurrentie tussen burgers en commerciële partijen. In het kader van het uitdaagrecht kan de overheid de uitvoering van taken uitbesteden aan ingezetenen of maatschappelijke partijen, zo zegt de wet. Er is dus sprake van een uitvoering van taken die, als ik het goed lees, in principe onder de verantwoordelijkheid van de overheid blijven vallen. Toch, en daarvoor waarschuwde de staatscommissie-Remkes al in het rapport Lage drempels, hoge dijken, wordt dit type burgerinitiatief ook wel eens gezien als een specifieke vorm van privatisering. De gemeente wil ergens van af, zoals het onderhouden van groen of het bedienen van een brug, en een groep burgers mag het overnemen. In dat geval is het wel erg eufemistisch, misschien zelfs cynisch, om dat als een vorm van democratische betrokkenheid naar voren te schuiven.

Dat leidt tot de volgende vragen. Kan de minister ingaan op het verschil tussen het overdragen van de uitvoering, het overdragen van een verantwoordelijkheid en het overdragen van eigendom of privatiseren van een overheids-taak? Kan de minister duidelijk maken waarin het precieze verschil gelegen is en wat er nu precies wel en niet onder het uitdaagrecht valt? Vindt de minister dat de wetstekst voldoende zekerheid en helderheid biedt ten aanzien van dit punt? Deelt de minister de zorg dat het uitdaagrecht hierover onduidelijkheid zou kunnen creëren en wat is daaraan te doen?

Mijn volgende vraag gaat over de afbakening wie er precies in aanmerking komt om de overheid uit te dagen. In de wet staat nu: "In de verordening worden voorwaarden bepaald waaronder ingezetenen en maatschappelijke partijen de volgende taken kunnen uitvoeren." Mijn vraag is eigenlijk heel eenvoudig: wat zijn die "maatschappelijke partijen"? Wat verstaan we daar precies onder? Dat begrip is nergens gedefinieerd en daarmee loopt de invoering hier het risico dat commerciële of semicommerciële partijen in dit gat springen. In de schriftelijke ronde heb ik hierover vragen gesteld en het antwoord vond ik niet erg geruststellend. De minister schrijft: "Het wetsvoorstel beoogt inderdaad te bewerkstelligen dat inwoners onder voorwaarden overheids-taken kunnen uitvoeren. Het is niet uitgesloten dat ook commerciële en semicommerciële partijen daarin een rol krijgen maar dat is geen doel op zich. Het uitgangspunt is dat volksvertegenwoordigende organen de zeggenschap hebben over welke partijen de uitvoering van publieke taken

kunnen overnemen en daarom wordt in de voorgestelde wetsbepaling een ruime formulering gebruikt." Kortom, het is niet beoogd maar het is ook niet uitgesloten.

De fractie GroenLinks-PvdA meent dat versterking van participatie alleen dan betekent een versterking van de democratie, een veerkrachtige samenleving, eigenaarschap en sociale cohesie — ik refereer nog maar eens aan die mooie memorie van toelichting — als dit uitdaagrecht ten goede komt aan de zeggenschap en de betrokkenheid van burgers en maatschappelijk betrokken partijen die lokaal geworteld zijn, zodat we bijvoorbeeld niet alle gemeentelijke informatiepunten of callcenters van Brabant in één beweging laten overnemen door een private-equitypartner die een administratieve variant is van Co-Med, om maar wat te noemen, en men een aantal gemeenten tegelijkertijd gaat challengen. Het is een fictief voorbeeld, maar het kan zomaar gebeuren. Ik zie niet in hoe zo'n soort beweging als die zou kunnen vallen onder het uitdaagrecht, zou bijdragen aan die sociale cohesie, aan die veerkrachtige samenleving en aan al die andere prachtige doelen uit de memorie van toelichting.

Dat leidt tot de volgende vagen. Deelt de minister onze visie dat hetgeen hij niet beoogt, namelijk dat het uitdaagrecht gebruikt wordt door commerciële partijen, ook daadwerkelijk kan worden uitgesloten? Ziet de minister kans om nog expliciet te regelen dat het uitdaagrecht alleen bestaat voor partijen zonder winst oogmerk en, zo ja, hoe en, zo nee, waarom niet? Hoe definieert de minister het begrip "maatschappelijke partijen"? Het antwoord daarop is belangrijk voor onze positiebepaling ten aanzien van deze wet.

In de wet wordt er niet gesproken over "burgers" maar over "ingezetenen". Dat lijkt mij geen toeval. Dat betekent, naar ik aanneem, dat burgers uit Rotterdam niet de gemeente Veenendaal kunnen challengen om een of andere taak over te nemen. Geldt deze eis van lokale verankering ook voor maatschappelijke partijen? Mogen we "maatschappelijke partijen" zo opvatten dat het hier gaat over lokaal verankerde partijen? Ook deze kwestie is voor mijn fractie zeer van belang.

Mijn volgende, tweede, punt gaat over aansprakelijkheidsvraagstukken rondom burgerinitiatieven. Er leven veel vragen bij overheden en bij burgers over de rechtspositie van degene die aan een initiatief begint.

De heer **Dittrich** (D66):

Ik heb een vraag aan mevrouw Roovers over die maatschappelijke partijen. Het kan wellicht zo zijn dat een commercieel bedrijf samen met bewoners iets wil doen in een wijk en daar misschien ook wel middelen voor beschikbaar stelt of iets anders. Is dat in de ogen van Partij van de Arbeid-GroenLinks geen mogelijkheid of sluit u dat niet uit?

Mevrouw **Roovers** (GroenLinks-PvdA):

Ik denk dat we goed moeten definiëren waar die maatschappelijke partijen dan aan zouden moeten voldoen. Misschien zouden daar bedrijven onder kunnen vallen; dat weet ik niet. In een recent onderzoek over het uitdaagrecht wordt gesproken over sociale ondernemers. Dat zijn ondernemers die eventueel winst kunnen maken, maar die weer in de onderneming steken ten behoeve van het project zelf. Dat

zijn ook weer andere vormen van definities. Daar zou ik weleens even over willen spreken met de minister, maar gewone bedrijven die winst uitkeren aan hun aandeelhouders lijken mij buiten de boot te vallen.

De heer **Dittrich** (D66):

Dat was ook niet de portee van mijn vraag, maar we zullen samen naar het antwoord van de minister luisteren.

Mevrouw **Roovers** (GroenLinks-PvdA):

Ja, ik laat het eerst maar eens op zijn bord liggen.

De rechtspositie.

De **voorzitter**:

De heer Van Hattem heeft nog een vraag.

Mevrouw **Roovers** (GroenLinks-PvdA):

O, sorry.

De heer **Van Hattem** (PVV):

Ik hoor mevrouw Roovers van GroenLinks-PvdA spreken over het uitsluiten van partijen die winst maken. Ik vraag me dan het volgende af. Bij dit soort voorbeelden wordt in het wetsvoorstel ook wel gesproken over allerlei initiatieven rond energie, bijvoorbeeld voor de ontwikkeling van windparken. Een commerciële partij die een windpark ontwikkelt, kan dus worden uitgesloten?

Mevrouw **Roovers** (GroenLinks-PvdA):

Ik had het niet over bedrijven die winst maken, maar over bedrijven die winst uitkeren. Dat vind ik nog iets anders. Je kunt winst maken en die weer in het windpark steken of je kunt winst uitkeren aan je aandeelhouders, die in Zwitserland wonen. Dat lijken mij twee verschillende bedrijfsmodellen. Het ene zijn sociale ondernemers, het andere zijn reguliere ondernemers.

De heer **Van Hattem** (PVV):

En als daarbij een bepaalde mengvorm optreedt? Stel dat er een initiatief ligt van een lokale energiecoöperatie die samenwerkt met een commerciële ontwikkelaar van windturbines, die winst uitkeert aan zijn aandeelhouders of eigenaren, wie dan ook. Hoe kijkt mevrouw Roovers daar dan tegen aan?

Mevrouw **Roovers** (GroenLinks-PvdA):

Dat is een ingewikkelde constructie, waarbij het om een samenwerking gaat. Misschien sluit dat aan bij mijn volgende punt: aansprakelijkheid. Dan is het volgens mij namelijk niet het bedrijf dat challenget, maar de burgers die samenwerking zoeken met dat bedrijf. Mij gaat het vooral om wat we niet willen, namelijk een Co-Med-achtige organisatie op publiek gebied die alle informatiepunten en alle callcenters overneemt. Het lijkt mij duidelijk dat we dat niet willen. Mijn vraag is hoe we dat soort grofstoffelijke privatiseringen kunnen uitsluiten.

De voorzitter:

Tot slot, meneer Van Hattem.

De heer Van Hattem (PVV):

Juist daarom is dit een riskante complexiteit in het wetsvoorstel, want juist bij zulke energiecoöperaties kun je de situatie krijgen dat een commerciële ontwikkelaar van bijvoorbeeld windparken zegt: wij willen zo veel investeren in die lokale energiecoöperatie. De facto wordt de winst dan uitgekeerd binnen de energiecoöperatie of op een andere manier die niet direct commercieel is, maar het financiële belang van de ontwikkeling van het windpark zelf kan dus wel bij dat bedrijf liggen. Zou een dussdanige constructie eigenlijk niet per definitie uitgesloten moeten worden?

De voorzitter:

Tot slot, mevrouw Roovers.

Mevrouw Roovers (GroenLinks-PvdA):

Ik weet niet of ik de omvang van wat de heer Van Hattem precies wil uitsluiten, helemaal begrijp. Wat ik wil uitsluiten, is dat er winst wordt gemaakt op publieke taken die gechallengeed worden door burgers of maatschappelijke partijen. Dat sluit niet uit dat er bedrijven deelnemen die onder een soort sociaal ondernemerschap vallen. Volgens mij heeft de minister een proefschrift voor zijn neus liggen waarin dat precies gedefinieerd wordt. Dat zou misschien een zinvolle manier zijn om bedrijven, organisaties of stichtingen die voor een deel winst maken, maar die weer in dat windmolenpark steken, wél toe te kunnen laten.

De voorzitter:

Ik stel voor dat u uw betoog vervolgt.

Mevrouw Roovers (GroenLinks-PvdA):

Maar ik laat het dus aan de minister om dat uit te broeden.

Aansprakelijkheidsvragen. Daar heb ik ook een voorbeeld van, een initiatief om woningen te ontwikkelen van een groep senioren in de gemeente Opsterland. Dit is niet fictief. Toen de gemeente zich na vier jaar uit deze samenwerking terugtrok, vanwege het Didam-arrest, kon de initiatiefgroep daar geen bezwaar of beroep tegen indienen in het kader van het bestuursrecht; dat kon alleen via het civiele recht, wat ingewikkelder is en minder zekerheid biedt. Dit voorbeeld laat denk ik zien dat er tussen initiatief en eventuele realisering daarvan soms een niemandsland kan bestaan waarin de samenwerking niet goed geregeld is. Dat vindt mijn fractie onwenselijk. Mijn vragen daarover zijn dus: deelt de minister onze visie dat dat bestuurlijke niemandsland voorkomen moet worden? En hoe denkt de minister dat te kunnen bewerkstelligen?

In het recente proefschrift — dat ik volgens mij hier zie liggen — wordt gesuggereerd om een beginselbesluit te nemen aan het begin van dit soort participatietrajecten, zeker als ze een zekere omvang hebben. Dat staat nu wel in de VNG-modelverordening als een van de opties, maar is het niet beter om dat voor te schrijven voor initiatieven van een zekere omvang? Het hoeft misschien niet voor elke gevultuin, maar er zijn natuurlijk initiatieven die zo veel tijd

en investeringen vergen dat het wel goed is als mensen publiekrechtelijk enige rechtsbescherming genieten. Hoe kijkt de minister daartegen aan? Mijn volgende vraag hierover luidt: klopt het dat, zoals uit de antwoorden bleek, voor alle gechallengeede taken ook het klachtrecht van de Ombudsman blijft gelden?

Voorzitter. Mijn laatste punt. Uit het eerdergenoemde onderzoek naar burgerinitiatieven blijkt dat veruit het grootste obstakel voor succesvolle burgerparticipatie de overheid zelf is. En dat geldt voor alle vormen, niet alleen voor het uitdaagrecht. De overheid is het obstakel. De praktijk van lokale burgerinitiatieven lijkt heel eenvoudig, maar blijkt heel complex. Hier loert eigenlijk het grootste gevaar, de grootste bedreiging van het uitdaagrecht: regelrechte frustratie; burgers die soms uit onvrede maar vaak uit enthousiasme hun mouwen opstropen en na maanden en jaren touwtrekken en lobbyen verstrikt raken in de netten van de bureaucratie of met hun vingers tussen de deur van een andere bestuurslaag terechtkomen.

Ik citeer uit het proefschrift van Driessen. "Het is voor initiatiefnemers moeilijk om de juiste weg te vinden. Ze worden vaak van het kastje naar de muur gestuurd en de ambtelijke organisatie blijkt moeilijk doordringbaar. De regelingen zijn vaak erg ingewikkeld. Vandaar dat het voor het succesvol verlopen van participatie van belang is dat overheden investeren in hun dienstbaarheid."

Als uit onderzoek blijkt dat participatie veelal uitloopt op regelrechte frustratie, is er van die fraaie doelstellingen uit de memorie van toelichting weinig meer over en creëert de praktijk eerder cynisme en teleurstelling in plaats van betrokkenheid. Dat leidt tot mijn volgende vragen. 1. Herkent de minister dat beeld? 2. Ziet de minister mogelijkheden om deze dienstbaarheid te verbeteren?

Als laatste wil ik de minister nog even wijzen op het al eerder door collega Dittrich genoemde verzoek van Bonaire namens de BES-eilanden om een gefaseerde inwerkingtreding. Ook collega Hartog van Volt zal daar nog even op ingaan.

Alles overwegende vindt de fractie van GroenLinks-PvdA dat de voorliggende wet nog wel erg veel witte vlekken — of zwarte gaten of hoe je het ook maar noemt — kent, die dringend nader invulling behoeven. Ik kijk, wat dat betreft, met belangstelling uit naar de antwoorden van de minister.

De heer Dittrich (D66):

Ik heb nog een vraag aan mevrouw Roovers. Zij heeft allerlei bezwaren en obstakels genoemd. Ik geloof dat we die allemaal wel delen. Ze heeft daarbij gezegd: zo gaat het nu in de praktijk; burgers kunnen heel erg gefrustreerd raken als het allemaal niet gaat zoals ze willen. Mijn vraag aan mevrouw Roovers is: verergert het wetsvoorstel, als we dat zouden aannemen, die situatie of kan het juist een verbetering brengen? Dat is me namelijk nog niet helemaal duidelijk uit het betoog.

Mevrouw Roovers (GroenLinks-PvdA):

Mijn inschatting is dat dit wetsvoorstel die praktijk verergert noch verbetert, maar wel legitimeert. En de vraag is natuurlijk of je dat wilt: een praktijk legitimeren waar je niet

tevreden over bent. Dat zou ook een argument tegen de wet kunnen zijn.

De heer **Dittrich** (D66):

Denkt mevrouw Roovers dan niet dat de modelverordening, de handreiking en allerlei adviezen die er op lokaal niveau al zijn om decentrale overheden te helpen, behulpzaam kunnen zijn — zoals u zegt: met dit wetsvoorstel als legitimatie — om toch de huidige situatie te verbeteren?

Mevrouw **Roovers** (GroenLinks-PvdA):

Dank u wel voor deze vraag. Dat is een andere vraag. Ik denk inderdaad dat de modelverordening zoals die er is, behulpzaam zou kunnen zijn. Maar die is nu bijzonder vrijblijvend. Het is een soort menukaart waarin je steeds drie keuzes hebt. Die geeft heel weinig richting. Dus ik zou zeggen: de modelverordening is behulpzaam, maar het zou nog behulpzamer zijn als er een paar voorkeursopties worden aangegeven voor verschillende typen participatie.

De **voorzitter**:

Tot slot, meneer Dittrich.

De heer **Dittrich** (D66):

Tot slot vraag ik mevrouw Roovers: moet de vorm van participatie die een wethouder of de gemeenteraad op gemeenteniveau belangrijk vindt, niet juist op lokaal niveau besloten worden? Moeten wij dan vanuit Den Haag bepaalde voorkeuren in de modelverordening schrijven? Is dat wat mevrouw Roovers bedoelt?

De **voorzitter**:

Tot slot, mevrouw Roovers.

Mevrouw **Roovers** (GroenLinks-PvdA):

Nou, ik heb het niet over welk type participatie je in de gemeente zou willen hebben. Maar als de participatie van een bepaalde budgetomvang is, zou je voorafgaand bijvoorbeeld een bepaald soort besluit moeten nemen of een bepaald soort aansprakelijkheid moeten meeleveren in een besluit. Je zou iets meer richting kunnen geven aan wat een goed kader is voor bepaalde besluiten van een bepaalde omvang, aan wat je uitsluit en aan de vraag of je lokale verankering belangrijk vindt. Ik denk dat dat niet wettelijk geregeld kan worden, want wij kunnen de wet hier niet meer veranderen, maar de minister zou zijn gedachten daar eens over kunnen laten gaan en daar een brief over kunnen opstellen. Dan zou de VNG daar haar voordeel mee kunnen doen, denk ik.

De **voorzitter**:

Dank u wel. Dan is het woord aan de heer Doornhof namens het CDA.

De heer **Doornhof** (CDA):

Dank u wel, voorzitter. Het onderhavige voorstel is niet voor elke christendemocraat evident. Dat heeft alles te maken met het vierde uitgangspunt van het CDA op basis waarvan we ons land graag bestuurd zien, namelijk gespreide ver-

antwoordelijkheid. Enerzijds gaat het hierbij om het respecteren en zelfs het bevorderen van de zogenoemde soevereiniteit in eigen kring. De minister mag wat voor zichzelf gaan doen, want hij kent dit verhaal wel. Het gezin, de verenigingen, de kerk, het onderwijs en de wetenschap zouden zo veel mogelijk beslissingen zelf moeten nemen. In het verlengde daarvan past dit wetsvoorstel natuurlijk heel goed als je zegt dat het gaat om de mogelijkheden voor ingezetenen en maatschappelijke partijen om gemeentelijke taken uit te voeren. De samenleving is dan zelf aan zet. Niet voor niets staat dat uitdaagrecht in het CDA-verkiezingsprogramma voor de Tweede Kamerverkiezingen van de afgelopen keer.

Maar er is nog iets anders, voorzitter. Met dat CDA-uitgangspunt van gespreide verantwoordelijkheid wordt namelijk ook het begrip "subsidiariteit" bedoeld. De man die nu in de functie van formateur aan zet is, de heer Richard van Zwol, heeft dat drie jaar geleden nog eens een keer in een partijverslag helemaal uiteengezet. Subsidiariteit betekent dat verantwoordelijkheden op het juiste niveau gelegd moeten worden. Je praat dan over het huis van Thorbecke en dan dient zich, kijkende naar het wetsvoorstel, de vraag aan of een landelijke inbedding van het uitdaagrecht niet te veel de lokale democratie miskent. Als je kijkt naar dat amendement dat in de Tweede Kamer is aangenomen, dan zit er inmiddels nog een sterker verplichtend karakter aan het wetsvoorstel. Al met al zorgt het vierde uitgangspunt van het CDA bij dit wetsvoorstel voor een spagaat bij de christendemocraat. U ziet dat mijn jonge kinderen zich in deze tijd nogal met rijm bezighouden.

Ook als je kijkt naar de juridische functie van onze Kamer, kun je zeggen: verdraagt dit wetsvoorstel zich wel met het grondwettelijk stelsel van de lokale democratie? Gemeenten kunnen nu namelijk gewoon kiezen om zo'n uitdaagrecht in het leven te roepen. Dat doen ze al. Dan zie je dus dat er bij gemeenteraden kennelijk voldoende draagvlak is om invulling te geven aan dat uitdaagrecht. In antwoord op onze schriftelijke vragen hebben de ministers gezegd dat dit wetsvoorstel geen extra bevoegdheden meebrengt voor die lokale overheden. Dan is de vraag dus: wat brengt dit wetsvoorstel nou aan extra dingen, anders dan de plicht om elke gemeente zo'n uitdaagrecht te laten kennen?

Voorzitter. Kan de minister vandaag nog eens de noodzaak van dit voorstel toelichten? Waarom laten we dit onderwerp niet gewoon aan gemeenten zelf over?

Uiteindelijk is het uitdaagrecht ook niet zonder meer risicoloos. Collega Van den Berg is daar al vrij uitvoerig op ingegaan. Natuurlijk, participatie kan er echt voor zorgen dat inwoners meer vertrouwen hebben in hun lokale overheid, maar niet voor niks heeft de Raad van State veel aandacht besteed aan de vraag hoe het wetsvoorstel zich verhoudt tot de representatieve democratie. In dit verband volgt ook uit de Leidse studie naar het right to challenge dat er een spanning is tussen de rechten van individuele burgers onderling. Collega Dittrich heeft het hier ook al over gehad. Ik citeer: "Wie één keer in de vier jaar stemmen voor de gemeenteraad wel voldoende invulling van zijn of haar burgerschap vindt, mag niet in belangen worden geschaad als burgerinitiatieven bepaalde zaken willen challengen." Verderop staat: "Een staatsrechtelijk getint knelpunt kan ook ontstaan waar initiatiefnemers representativiteit van een initiatief claimen. Vaak is onduidelijk hoe een uitspraak

over wat de wijk wil tot stand is gekomen of wat daarbij de feitelijke omstandigheden waren."

Kortom, een al te ruime toepassing van het uitdaagrecht is niet vanzelfsprekend. Collega Van Langen heeft een aantal voorbeelden genoemd, de Leidse studie heeft een aantal voorbeelden genoemd. Je kunt je ook een voorstelling maken bij inwoners die zelf voor de inrichting van het centrum kiezen, die parkeerplaatsen schrappen dan wel wat parkeerplaatsen laten terugkomen. Dan gaan ongekozen mensen bepalen waar die parkeerplaatsen terugkomen. Denk ook aan lokale comités 4 en 5 mei die juist tijdens de nationale dodenherdenking willen stilstaan bij de situatie in Gaza om Israël in een kwaad daglicht te stellen. Als al voor het uitdaagrecht wordt gekozen — met het voorstel ben je daar als gemeente zelfs toe verplicht — moeten de voorwaarden in elk geval voldoende stringent zijn, moet je mogelijkheden hebben om bij te sturen en zo nodig ook een initiatief stop te zetten. Dan voorkom je dat het hier gaat om de assertiviteit bij de democratisch gelegitimeerde bestuursorganen om van die bevoegdheden gebruik te maken om op een gegeven moment aan de noodrem te trekken.

Collega Roovers kwam al met de inbreng van de VNG aanzetten. De VNG zei al: denk erom, als je het uitdaagrecht hebt, moet je het als rijksoverheid ook maximaal faciliteren. Alleen dan zou je de betrokkenheid van inwoners bij de politiek kunnen vergroten. Dan voorkom je dat het hier gaat om een stuk papier. In de Tweede Kamer is een motie aangenomen met het verzoek om flankerend beleid.

Los van de wens om de kansen te benutten van het uitdaagrecht, moet je ook focus blijven hebben op het gemeenterechtelijke probleem, zo stel ik het maar, dat de representatieve democratie te veel wordt uitgehold, althans dat het risico daarop bestaat. In dat flankerend beleid moeten volgens onze fractie, mocht het voorstel worden aanvaard, genoeg handvatten worden geboden om niet in die genoemde valkuil te trappen. Je ziet al dat er allerlei soorten van voorbeelden van verordeningen circuleren. De vraag is alleen of er daarmee voldoende aandacht is voor het voorkomen van die valkuil. Het gaat heel veel om het juist faciliteren van het uitdaagrecht en veel minder om het voorkomen van de uitholling van de lokale democratie. Juist daarom hoort mijn fractie graag hoe de minister voor zich ziet hoe dat doel met flankerend beleid wordt gediend.

Dank u wel.

De voorzitter:

Dank u wel, meneer Doornhof. Dan is het woord aan de heer Janssen namens de SP.

De heer Janssen (SP):

Voorzitter, dank u wel. Ik heb dit wetsvoorstel twee keer voorbereid. Eén keer voor de voorziene datum van een aantal weken geleden en nog een keer voor vandaag. Dat twee keer voorbereiden had, behalve de veranderde datum, nog een reden. Ik wist eerlijk gezegd echt niet wat ik met het wetsvoorstel aan moest. Wie kan er immers tegen participatie zijn? Hoe kritisch moet je dan nog zijn? Gaat het dan alleen nog over punten en komma's? Dat ongemak bleef na mijn eerste voorbereiding knagen, ook na het herhaaldelijk lezen van de 36 pagina's memorie van toelichting.

Ik vond het eerlijk gezegd heel veel tekst voor een wetsvoorstel waarvan de Raad van State constateerde dat nut, noodzaak en effectiviteit niet aangetoond werden.

Wat gaat er nu zo fout bij het lokale en regionale bestuur dat de rijksoverheid met een wet moet komen om dat te repareren? Dat is mijn vraag. De bijlage met honderden en nog eens honderden voorbeelden schetst namelijk een ander beeld. Het kan al en het gebeurt al. Kan de minister nog eens kort duiden wat er misgaat als deze wet er niet komt? Heeft de wet daadwerkelijk het effect waar die voor bedoeld is? Als er verbetering nodig is, moet dat per se met een wet of kan het ook op een andere manier?

Hoe langer ik erover nadacht, hoe meer ik erover las en hoe meer ik de voorbeelden uit mijn eigen praktijk, provinciaal en gemeentelijk, naar boven haalde, des te meer begon ik te twifelen over nut en noodzaak van de wet in deze vorm, eigenlijk in lijn met wat de Raad van State als kritiek op dit wetsvoorstel al naar voren bracht. Ik ben het eens met het doel, maar het middel is niet effectief.

Die twijfels werd vorige week nog eens gevoeld bij het lezen van het jaarverslag van de Nationale ombudsman over 2023, met als titel Burgerperspectief, een manier van doen. De heer Van Zutphen sloeg de spijker op de kop toen hij het volgende zei: "De overheid heeft de wilde neiging om bij problemen nieuwe wetten en regels te maken, terwijl dat vaak niet in het belang van de burgers is. Die zijn beter geholpen als er goed naar hen wordt geluisterd. De overheid moet dan ook haar gedrag veranderen in plaats van zich te verschuilen achter telkens nieuwe systemen." De kern van zijn opmerkingen raakt wat mij betreft ook aan dit wetsvoorstel. Het gaat om houding en gedrag van de overheid. Daarin heeft hij gelijk. Je kunt verordeningen opleggen tot je een ons weegt, maar als de gemeente, de provincie of het waterschap er niets mee doet, helpt het niet. Dan worden verordeningen, of het nu een inspraakverordening of een participatieverordening is, dode letters.

Ik zeg daar nadrukkelijk bij dat heel veel gemeenten, provincies en waterschappen nu al op een voortreffelijke manier omgaan met de inspraak, ook heel breed. Maar aan dode letters heeft de burger helemaal niets. Die gemeenten, provincies en waterschappen zijn wat mij betreft dan ook een voorbeeld voor de rijksoverheid van hoe het ook zou kunnen en zou moeten. De afstand tussen overheid en burger wordt naar de mening van mijn fractie met dit voorstel niet kleiner, integendeel. Waar een inwoner iets aan heeft, is als er naar hem wordt geluisterd. Ik zeg de Ombudsman na: geluisterd. En dus niet aangehoord. Er is een wereld van verschil tussen naar iemand luisteren of iemand aanhoren. Natuurlijk zal iedere overheid naar haar burgers moeten luisteren, want anders is die volgens mijn fractie geen knip voor de neus waard. Als dat niet gebeurt, zal dat niet wijzigen door alleen een inspraakverordening te vervangen door een participatieverordening. Het gaat om gedrag en houding.

Hoe staat het overigens met de afstand van de rijksoverheid naar de burger? Daar hoor ik de mensen die ik spreek toch vooral over. Wat gebeurt daar? Die afstand zal nog verder toenemen naarmate de rijksoverheid meer regie gaat nemen. We zullen meer en meer ingrepen van het Rijk in de leefomgeving van de burgers gaan zien, met voorlichtingsavonden waar, zo is de ervaring, nog een keer wordt

uitgelegd en benadrukt dat het alleen op de manier van het Rijk kan. Zou het Rijk niet bij zichzelf moeten beginnen als lichtend voorbeeld en dat optreden als lichtend voorbeeld moeten gebruiken om ook andere overheden de goede weg te wijzen? Zoals gezegd, er zijn heel veel gemeenten, provincies en waterschappen waar het Rijk een voorbeeld aan kan nemen als het gaat om het verkleinen van de afstand tot de burgers. Graag een reactie van de minister op dit punt. Waarom begin je als rijksoverheid niet bij jezelf?

Een ander punt dat ik vaststel, is dat dit wetsvoorstel misschien wel past in een wat bredere ontwikkeling, namelijk het introduceren van steeds meer informele, vormvrije en vrijblijvende participatie aan de voorkant, maar wel met als keerzijde de formele rechtsbescherming. We zien dit aan een wetsvoorstel dat ons nog te wachten staat. De fractie van de SP vindt dat een slechte weg die is ingeslagen. We komen daar op een later moment nog over te spreken als het betreffende wetsvoorstel of enig ander wetsvoorstel met die strekking de Eerste Kamer bereikt.

Natuurlijk zullen mensen voor meer betrokkenheid zijn bij de plannen die hun leefomgeving raken. Maar of de mensen ook in ruil daarvoor voor het inperken van hun rechtsbescherming zullen zijn, waag ik te betwijfelen. Ik hoor graag de reactie van de minister op dit punt. Ik wijs hier nu op, bij de behandeling van dit wetsvoorstel, omdat je erop kunt wachten dat straks het argument zal worden: dat verminderen van de rechtsbescherming is geen probleem, want de participatie aan de voorkant is immers versterkt. Wij vinden dat een oneigenlijk argument.

Mevrouw Roovers (GroenLinks-PvdA):

Dit vind ik een intrigerende passage uit uw bijdrage. Daar zou ik graag iets meer over horen. Waar doelt de heer Janssen precies op? Welke concrete aanwijzingen dat die twee zaken verband houden heeft de heer Janssen als hij hierover spreekt? Zijn er concrete aanwijzingen?

De heer Janssen (SP):

Ik verwijs naar het wetsvoorstel dat nu in de Tweede Kamer in behandeling is. Dat gaat over het beperken van de formele rechtsbescherming bij bijvoorbeeld de woningbouwopgave. Dat wetsvoorstel betreft het afschaffen van het hoger beroep in het ruimtelijk domein en alles nog bij één instantie. Dat zit eraan te komen. Wat was het tweede deel van de vraag van mevrouw Roovers?

Mevrouw Roovers (GroenLinks-PvdA):

Mijn vraag is eigenlijk: zijn er aanwijzingen dat die twee samenhangen of is het een verband dat de heer Janssen op eigen titel legt?

De heer Janssen (SP):

Nee, als beide zich realiseren, zie ik daar een feitelijke situatie ontstaan. Ik wil tegen niemand zeggen dat dit bewust zo gebeurt, maar ik stel feitelijk vast wat er gebeurt als beide plannen doorgang vinden. Ik heb gezegd dat wij een onderlinge verwijzing daarnaar een oneigenlijk argument zouden vinden.

Mevrouw Van Langen-Visbeek (BBB):

Denkt u niet dat het bij participatie ook vaak een probleem is dat er bepaalde verwachtingen worden gewekt die vervolgens door regelgeving of wat dan ook niet kunnen worden waargemaakt? Dat is mijn vraag.

De heer Janssen (SP):

Daar zal ik zo nog antwoord op geven, want ik kom daar verderop in mijn betoog nog op terug. Ik denk dat dit zo is.

De voorzitter:

Vervolgt u uw betoog.

De heer Janssen (SP):

Kijkend naar de praktijk, stelt mijn fractie vast dat zowel de participatie als het uitdaagrecht nu al volop in de praktijk uitvoering krijgen. Kijk naar de lange lijst met voorbeelden die ons is toegestuurd. Die is zeker niet uitputtend. Net als de minister stellen ook wij vast dat het bij veel overheden nog niet gebeurt. Maar zoals ik al eerder in mijn betoog aangaf, zal dat met een participatieverordening in plaats van een inspraakverordening niet veranderen als die overheden er zelf niet van doordrongen zijn dat je op deze wijze met je burgers moet omgaan. In plaats van een inspraakverordening negeren ze dan een participatieverordening die hun als modelverordening is aangereikt. Dat heeft alles te maken met de houding en het gedrag van de overheid, waar de Ombudsman zo nadrukkelijk op wijst. Die houding en dat gedrag veroorzaken afstand tussen overheid en burger. Die houding bevestigt voor de burger het aloude gezegde: met hoge heren is het kwaad kersen eten. Die hoge heren uit het gezegde doen immers wat ze zelf willen. De burger kan praten als Brugman, maar het leidt tot niets. Dat is hetgeen we aan alle kanten moeten vermijden en wat we moeten doorbreken. Alleen een verordening die inhoudelijk verder niks afdwingt maar alleen een mogelijkheid geeft — mogelijkheden die er nu ook al zijn — vinden wij gewoon onvoldoende.

Natuurlijk heeft mijn fractie veel lof voor al die gemeenten, provincies en waterschappen die wel naar hun inwoners luisteren en ook daarnaar handelen. Dan begrijpen inwoners ook, op voorwaarde dat je die serieus neemt en ook zo behandelt, dat je niet altijd je gelijk kunt krijgen. Dat is een belangrijke kanttekening die ik wil plaatsen bij het wekken van een te groot verwachtingspatroon met de nu voorgestelde participatieverordening. Meepraten vooraf, tijdens en na leidt niet automatisch tot uitvoering van jouw wensen. Dat kan echt niet voor iedereen. Ook daar waarschuwt de Ombudsman voor: wees voorzichtig met het wekken van verwachtingen die je niet waar kunt maken.

In de kern regelt dit wetsvoorstel dat de burger de overheid aan mag spreken. Wat mijn fractie betreft zal de houding echter moeten zijn dat de overheid zichzelf verplicht voelt om de burger zelf op te zoeken, te luisteren en daarnaar te handelen.

Voorzitter. Tot slot. De Ombudsman verwoordde het vorige week als volgt: "Burgers zijn geholpen met veranderingen in het gedrag van de overheid, niet met nog meer systemen." Mijn fractie kijkt daarom uit naar de beantwoording door de minister op de vraag waarom het nu voorgestelde systeem in dit wetsvoorstel daarop een uitzondering zou vormen.

Dank u wel.

De voorzitter:

Dank u wel, meneer Janssen. Dan is het woord aan de heer Talsma namens de ChristenUnie.

De heer Talsma (ChristenUnie):

Dank u wel, voorzitter. Een samenleving waarin burgers actief en constructief betrokken zijn bij inrichting en bestuur van hun eigen leefomgeving, waarin ze samen met de overheid verantwoordelijkheid nemen, omzien naar anderen, het goede zoeken en hun steentje bijdragen, is dat niet geweldig? Als dat de kernvraag van dit debat zou zijn, waren we wat mijn fractie betreft snel klaar, want wij zouden die vraag namelijk met een volmondig ja beantwoorden. Warme woorden over een participatiesamenleving haalden niet alleen de troonrede, maar ook het verkiezingsprogramma van de ChristenUnie. Over de waarde van burgerbetrokkenheid dus geen verschil van mening. Daaraan zal ik de spreektijd van mijn fractie dan ook niet besteden.

Dit wetsvoorstel biedt een juridisch fundament aan burgers die betrokken willen zijn. Een participatieverordening en het uitdaagrecht behoren, na aanvaarding van dit voorstel, tot de politiek-bestuurlijke standaarduitrusting. In beginsel steunt mijn fractie die lijn. Maar mijn fractie ziet wel aanleiding om te benadrukken dat burgerparticipatie een veelzijdig en complex thema is dat aan dit juridische fundament alleen niet genoeg heeft. Met andere woorden: ook na de eventuele aanvaarding van dit wetsvoorstel is er nog heel wat werk aan de winkel. In dat verband enkele opmerkingen.

De kersverse handreiking "Aan de slag met participatie" van de VNG opent met de woorden: "Participatie is niet meer weg te denken uit het dagelijks leven van de Nederlander." Dit zijn enthousiaste woorden; zonder meer. Maar zijn ze wel waar? Al jaren is het uiterst ingewikkeld om mensen bereid te vinden zich in te zetten als volksvertegenwoordiger in raden, Staten en waterschappen, maar ook in wijkverenigingen, bewonerscollectieven en andere initiatieven. Weliswaar zijn er prachtige voorbeelden van heel concrete projecten waarin burgers actief betrokken waren en zelfs het verschil konden maken — zie bijvoorbeeld de website van het Kennisnetwerk uitdaagrecht, of de brief die wij ontvingen van het Landelijk Samenwerkingsverband Actieve Bewoners — maar is participatie als niet meer weg te denken onderdeel van het dagelijks leven niet wat utopisch?

Dat geldt temeer voor de suggestie dat dit zou gelden voor "de Nederlander". Daar wringt allereerst de schoen. Verschillende fracties hebben in de schriftelijke voorbereiding en ook in dit debat aandacht gevraagd voor de zogenoemde participatieparadox, de uiterst beroerde vaststelling dat hoe meer kanalen voor participatie geopend worden, hoe groter de ongelijkheid in daadwerkelijke participatie wordt, omdat met name een kleine groep mensen met tijd, belangstelling, kennis en ervaring hieraan zal deelnemen, maar een veel grotere groep die participatie aan zich voorbij zal laten gaan. Ook de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, de WRR, vraagt hiervoor aandacht, in het rapport Grip. Dit is in de visie van mijn fractie echt een serieus probleem. De participatieparadox wordt niet opgelost met dit wetsvoorstel. Dat verwacht mijn fractie ook niet, maar dit stelt ons wel voor de vraag naar een breder perspectief op bur-

gerparticipatie. Een onderzoeker van Movisie zei in dit verband: "Het is waar dat burgerparticipatie kan helpen om burgers meer te betrekken bij het maken en uitvoeren van beleid. Maar het is niet de heilige graal, want als participatie niet divers genoeg is, kan dit zelfs het tegenovergestelde effect hebben."

Movisie onderscheidt vier soorten stemmen. Allereerst zijn dat de onderbelichte en kwetsbare stemmen, dan de kritische en onbegrepen stemmen, vervolgens de zwijgende stemmen en ten slotte de veelgehoorde stemmen, ook wel aangeduid als "de participatie-elite", wat al eerder voorbijkwam. Die laatste groep kan prima uit de voeten met inspraak- en uitdaagrechten en zal zeker baat hebben bij de juridische basis die dit wetsvoorstel legt. Maar mijn fractie vraagt zich af hoe de mensen worden bereikt en hierbij worden betrokken die tot de drie andere groepen stemmen behoren. Graag op dit punt een heldere reactie van de minister.

Een ander aspect betreft de legitimiteit van de representatieve democratie. Ik ga niet herhalen wat ik daarover tijdens het debat over het correctief referendum heb gezegd, maar de waarde van de gekozen volksvertegenwoordiging staat bij mijn fractie zeer hoog in het vaandel. Dat standpunt wordt versterkt door wat de WRR schreef in het rapport Grip. Dat is namelijk dat mensen die niet beschikken over voldoende tijd of competenties om te participeren — dat zijn drie van de vier groepen stemmen waarover ik het eerder had — gebaat zijn bij behartiging van hun belangen door competente volksvertegenwoordigers. Daar moet de basis liggen voor de door de minister terecht aangeprezen responsieve overheid. Daar moeten de leefwereld, de ideeën en de inzichten van inwoners helder op het netvlies staan. Mijn fractie is erg voor burgerparticipatie, maar nog veel meer voor versterking en verankering van de representatieve decentrale democratie. Graag hoor ik hoe de minister hiernaar kijkt en welke initiatieven er op dit punt te verwachten zijn om een vertegenwoordigingsparadox te vermijden.

Wat betreft de uitvoerbaarheid van het voorgestelde constateert mijn fractie dat de gehele uitwerking en de gehele ondersteuning van burgerparticipatie aan de decentrale overheden worden overgelaten. Zij moeten zorgen voor duidelijke kaders voor inclusie en voor representativiteit. Zij moeten zorgen voor ondersteuning, voor vergoedingen, voor budgetten en voor contracten. Onder de streep moeten zij bovendien een algemene belangenafweging maken, die ondanks alle inspanningen en ondanks alle investeringen ook kan resulteren in de beslissing om geen gehoor te geven aan de inbreng of de initiatieven van de betrokken ingezetenen. Onderzoekers van de Universiteit Leiden benoemden ook al een aantal van dit soort knelpunten. Zij stelden onomwonden vast dat die niet zijn weg te nemen met slechts een algemene wettelijke regeling. Mijn vraag is: hoe reflecteert de minister daarop? En gezien het voorgaande, waarop baseert de minister zijn standpunt, dat volgens mij een herhaald standpunt is, dat dit wetsvoorstel niet leidt tot een taakverzwaring bij decentrale overheden? Er worden steeds meer taken belegd bij deze overheden. De vraag is: krijgt men voor de uitvoering daarvan dan ook de mensen en het budget?

Voorzitter. Mijn fractie ziet belangstellend uit naar de antwoorden van en de reflectie door de minister.

De heer **Dessing** (FVD):

Ik zocht even naar een break in het betoog, maar ik denk dat na afloop van het betoog een hele mooie break is. Ik kom even terug op de spanning, die ook hier werd genoemd, tussen de representatieve democratie en de participerende democratie. De oplossing die de ChristenUnie daarvoor geeft, is om te gaan zoeken naar competente deelnemers aan de representatieve democratie. Nou is mijn vraag eigenlijk: hoe definieert de ChristenUnie "competentie"? Wat is een competente volksvertegenwoordiger?

De heer **Talsma** (ChristenUnie):

Nou, de heer Dessing doet mijn fractie nu wel heel veel eer aan, want dit was een citaat uit het Leids onderzoek. Maar ik dank de heer Dessing voor het toch een beetje aanschuiven van die mooie tekst bij mijn fractie. Ik denk dat het heel belangrijk is dat volksvertegenwoordigers competent zijn en dat die mensen in staat zijn om hun volksvertegenwoordigende taak zo goed mogelijk te vervullen. Daarover zullen de heer Dessing en ik het eens zijn. Ik denk dat het aan partijen is, op lokaal, provinciaal en landelijk niveau, om hun uiterste best te doen om te zorgen dat er competente mensen staan om die taak te vervullen. Die competentie moet vervolgens een goede vorm van weerwerk zijn met participerende burgers. Dat is eigenlijk hoe mijn fractie het graag ziet. Maar de basis, het uitgangspunt, ligt bij de ver-
tegenwoordigende democratie.

De heer **Dessing** (FVD):

Dus even voor de helderheid: als er wat zou schorten aan die competentie, dan is de participerende democratie daar een soort van handrem of aanvulling of correctie op? Hoe ziet de heer Talsma dat?

De heer **Talsma** (ChristenUnie):

Nee, mijn fractie ziet het zo dat de basis dáár ligt, dus in de raden, in de Staten, in de waterschappen, in de Kamers. Daar moet het in eerste instantie gebeuren. Het is fantastisch als er dan ook nog eens participerende burgers zijn, maar het uitgangspunt is dat de volksvertegenwoordigers competent moeten zijn om juist ook de stemmen te vertolken van die andere drie groepen die ik genoemd heb en om dat geluid te laten horen. Het is wat mij betreft dus niet: als het een wat minder is, moet het ander maar wat meer zijn. De basis, het uitgangspunt, het startpunt, ligt dáár.

De heer **Dittrich** (D66):

Ik zou de heer Talsma willen vragen om toch nog even te reflecteren op het amendement dat in de Tweede Kamer is ingediend door de ChristenUnie, gesteund door heel veel andere partijen. Denkt de heer Talsma niet dat als, zoals ik hem net hoorde zeggen, de basis in de decentrale overheden ligt — daar moeten de volksvertegenwoordigers het doen — het amendement, dat een imperatief, een opdracht is, namelijk om in de participatieverordening het uitdaagrecht te regelen, daarmee eigenlijk op gespannen voet staat?

De heer **Talsma** (ChristenUnie):

Nee, dat denk ik niet. Ik snap de gedachte wel. Ik vind ook — dat kan ik de heer Dittrich best nazeggen — dat het een wat imperatief karakter heeft. Tegelijkertijd moeten we het

volgens mij ook niet groter maken dan het is; dat hoorde ik de heer Dittrich niet doen, maar ik zou het hem ook niet aanraden. Het is natuurlijk ook niet de eerste keer dat decentrale overheden de opdracht krijgen om bepaalde dingen te regelen. Iedereen die hier, op welk niveau dan ook, in de decentrale-overhedenwereld thuis is, zal daar zo talloze voorbeelden van kunnen noemen. In die zin is er dus niet zo heel veel wonderlijks aan. Tegelijkertijd zou je kunnen zeggen dat het misschien ook wel goed is dat in ieder geval in alle gemeenten, provincies, waterschappen et cetera dezelfde regels gelden. Daarom heb ik het maar de "politiek-bestuurlijke standaarduitrusting" genoemd. Daar vindt mijn fractie niet zo veel raars aan. Vervolgens is de vraag natuurlijk: gaan de gemeenten, provincies et cetera die het nu nog niet hebben of nog niet doen, er werk van maken? Daarom heb ik aan de minister gevraagd om daar eens op te reflecteren. Want dit is niet het einde van alle tegenspraak; dit is nog maar het begin.

De heer **Dittrich** (D66):

Mijn vraag aan de heer Talsma is: kunt u zelf ook namens de ChristenUnie op dat dilemma reflecteren?

De heer **Talsma** (ChristenUnie):

Het meest eenvoudige antwoord zou zijn om nu bevestigend te knikken en te zeggen: ja, dat kan ik. Maar ik heb geprobeerd — dat is dan misschien niet voldoende gelukt — dat in mijn bijdrage ook te doen, namelijk: dit is een uitgangspunt; hier moet het gaan beginnen, maar er is nog een lange weg te gaan. Want met het enkele feit dat je het regelt in een wet, zeg ik tegen de heer Dittrich, is natuurlijk niet gezegd dat het ook zo mooi is als het in die prachtige folder-tekst van de VNG staat en dat het dus een onderdeel wordt van het dagelijks leven. Daarvoor moet echt nog heel wat water door de Haagse Beek.

De **voorzitter**:

Tot slot, meneer Dittrich.

De heer **Dittrich** (D66):

Tot slot. Misschien moet ik mijn vraag verduidelijken. Het amendement dwingt gemeenten die het niet echt zelf willen, omdat ze zo'n uitdaagrecht tot nu toe nog niet geregeld hebben, om dat toch op de een of andere manier op te nemen. De vraag is wat dat toevoegt als die gemeenten dat niet echt loyaal en ruimhartig doen. Wat is dan de invloed op het vertrouwen van de burger van die gemeente in het lokale bestuur?

De heer **Talsma** (ChristenUnie):

Wat het toevoegt — ik denk dat ik de heer Dittrich daarmee onmiddellijk aan de zijde van de fractie van de ChristenUnie zal vinden — is dat het de inwoners van die gemeenten, provincies et cetera in ieder geval de mogelijkheid biedt om van die rechten om te participeren gebruik te maken. Dat moet de heer Dittrich als muziek in de oren klinken. Ik denk dat dat ook een startpunt is waarvan je kunt zeggen: of het con amore, van harte, gebeurt of dat het met gezonde tegenzin of misschien zelfs met ongezonde tegenzin gebeurt, moeten we daarna nog maar eens zien, maar er is dan in ieder geval voor die burgers die we graag zien participeren, in beginsel de mogelijkheid.

Dank u wel.

De voorzitter:

Dank u wel. Dan is het woord aan de heer Hartog namens Volt.

De heer Hartog (Volt):

Dank u wel, voorzitter. De Voltfractie is verheugd dat er een wetsvoorstel voorligt dat de Nederlandse burgers een stukje meer controle geeft over bepaalde uitvoeringsmaatregelen in hun eigen directe omgeving. Wat Volt betreft is het voorstel te beperkt, is er nog meer ruimte en zijn er meer kansen om burgers meer inspraak en controle te geven. Er zijn in de behandeling al een aantal aspecten en vragen aan de orde gekomen, ook vandaag weer. In mijn eerste termijn wil ik me op een aantal punten richten.

Mijn eerste punt betreft de gefragmenteerde aanpak die nu voorligt op het gebied van democratische vernieuwing. Deze vernieuwing is nodig, maar de verschillende initiatieven, zoals burgerparticipatie, referenda en uitdaagrecht, zouden in samenhang moeten worden behandeld. De Voltfractie is met name blij met de succesvolle burgerberaden die er nu in een aantal gemeenten in Nederland zijn. Zou de minister, rekening houdend met de demissionaire status van dit kabinet, voorstander zijn van een coherent beleids- of wetsvoorstel van de regering op het gebied van democratische vernieuwing?

Dan kom ik specifiek op het voorliggende wetsvoorstel. Hoe reflecteert de minister op het advies van de Raad van State? Het is al eerder aan de orde gekomen. Ik refereer met name aan de twijfel over de noodzaak van wetgeving en de daadwerkelijke bijdrage aan het gevoelde tekortschieten van de democratie. Waarom zou men alle gemeenten iets verplichten wat ze eigenlijk al kunnen doen? Wat voegt deze wet concreet toe aan het voor de decentrale overheden beschikbare instrumentarium?

Hoe maakt de minister, als deze wet wordt aangenomen, vervolgens de sprong van papier en participatieverordening naar de praktijk? Het decentrale overheidsorgaan gaat zelf over de inhoud van de participatieverordening. Het mag en moet immers beslissen of op een bepaald terrein of bij een bepaald project participatie wordt gefaciliteerd en in welke beleidsfase en met welk instrument.

De beschikbaarheid van capaciteit en expertise, maar ook de cultuur bij de decentrale overheidsorganen zullen van invloed zijn als het gaat om de vraag of er in de toekomst dan meer en effectiever geparticipeerd zal kunnen worden. Dat geldt zowel voor de keuze om participatie te faciliteren als voor de uitvoering ervan. Kan de minister toelichten hoe hij ervoor zorgt dat het van de verplichting om een participatieverordening op te stellen, komt tot daadwerkelijk meer participatie?

Hoe gaat het in de memorie van toelichting genoemde flankerend beleid overheden helpen om te komen tot een open, uitnodigende houding bij politici en ambtenaren om participatie echt te omarmen? Kortom, kan de minister aangeven hoe de benodigde cultuurverandering bij decentrale overheden, zeker bij een mogelijke verkleining van het ambtenarenapparaat, kan worden bereikt?

Er wordt in de ogen van de Voltfractie te weinig aandacht besteed aan democratische vernieuwingen die ingezet kunnen worden voor verbreding van de democratie. Hoe zorgen we ervoor dat meer mensen zeggenschap krijgen, met name mensen die doorgaans niet gehoord worden? Het werd al eerder genoemd.

Dit belangrijke punt wordt ook aangestipt in een rapport van de Universiteit voor Humanistiek, getiteld Witte vlekken in democratische vernieuwing. Het rapport richt zich specifiek op de witte vlekken in de literatuur, maar geeft ook te denken over de uitvoering van democratische vernieuwing. Vandaar de vraag aan de minister hoe dit wetsvoorstel concreet vormgeeft aan de verbreding van de democratie. Specifiek wordt in het rapport ook een pleidooi gehouden voor het standaard evalueren van de democratische vernieuwing. Ik sluit me aan bij de vragen die de heer Dittrich op dit punt heeft gesteld.

Voorzitter. Ik heb nog een vraag over de bezwaren en oproepen van een aantal gemeenten en andere openbare lichamen ten aanzien van dit voorstel. Ook de VNG wijst op de taakverzwaring die dit wetsvoorstel voor de decentrale overheden oplevert. Vanwege de tijd noem ik specifiek de problemen bij de uitvoering die Bonaire naar voren heeft gebracht. In een brief vraagt het bestuurscollege om een analyse van de impact van dergelijke wetgeving op de Caribische eilanden. Bonaire vraagt ook om meer steun bij de eventuele uitvoering van de wet. Op welke manier is Bonaire bij de voorbereiding van dit wetsvoorstel betrokken geweest? Is de minister bereid om Bonaire iets langer de tijd te geven om de nieuwe wet beter te kunnen uitvoeren? Kan de minister actieve steun en begeleiding geven aan Bonaire en aan andere delen van Caribisch Nederland en gemeenten bij de invoering van deze wet? Is de minister bereid deze flexibiliteit en ondersteuning aan de Kamer toe te zeggen?

Voorzitter. Ik dank de minister bij voorbaat voor de antwoorden.

De voorzitter:

Dank u wel, meneer Hartog. Dan is het woord aan de heer Van Hattem namens de PVV.

De heer Van Hattem (PVV):

Dank, voorzitter. Om meteen aan te sluiten bij de vorige spreker: ik heb ook een vraag naar aanleiding van de brief van Bonaire. Bonaire zegt nu niet de gelegenheid te hebben gekregen om, zoals ze zelf zeggen, geconsulteerd te worden. Hoe verhoudt zich dat tot artikel 208 en verder van de WolBES over het plegen van overleg en consultatiemogelijkheden? Ik had graag een reactie van de minister op dat punt.

Voorzitter. Met dit wetsvoorstel hoopt de minister de verbinding te zoeken met afgehaakt Nederland, zoals het in de memorie van toelichting wordt genoemd. Participatie- en uitdaagrecht worden als een toverformule gepresenteerd om diepgewortelde maatschappelijke onvrede op te kunnen lossen. Het voorstel gaat met deze instrumenten echter voorbij aan de oorzaken van de onvrede. Het beperkt zich tot het zoeken naar bezweringsformules om die onvrede te

kunnen kanaliseren. Maar met een paar andere zwembewegingen wordt een lelijk eendje nog geen sierlijke zwaan.

Op lokaal niveau zien we bij de laatste gemeenteraadsverkiezingen een historisch lage opkomst van minder dan 50%. In veel gemeenten is de grootste partij de partij van de niet-stemmers. Vervolgens houden gemeentebesturen ook geen rekening met die meerderheid van niet-stemmers. In plaats van hun een handreiking te doen en kansen te bieden om gedurende een raadsperiode middels directe democratie hun gemeente toch bij te kunnen sturen en betrokken te worden bij de lokale besluitvorming via lokale referenda zijn colleges en raden vaak toch vooral weer met zichzelf bezig en zijn referenda vaak een taboe. Als er al lokale referenda worden gehouden, dan is het vaak over minder spannende onderwerpen, zoals over de Hoofdgroenstructuur, waar inwoners van Amsterdam op 6 juni over mogen stemmen. Juist belangrijke en ingrijpende beslissingen, zoals de vestiging van een azc, een verslaafdenopvang of een arbeidsmigrantencomplex, een emissieloze binnenstad, het investeren van tientallen miljoenen aan belastinggeld in bijvoorbeeld een elitair designmuseum of de bouw van een megawindpark, worden meestal niet actief aan burgers voorgeld, terwijl zij er wel de gevolgen van ondervinden en voor de kosten moeten opdraaien. Wat met dit wetsvoorstel gepresenteerd wordt met bijvoorbeeld het uitdaagrecht zijn dan ook vooral surrogaatoplossingen om burgers geen echte inspraak te hoeven gunnen, zoals via referenda.

Maar let wel, goede participatie is ontzettend belangrijk – essentieel zelfs. De vraag is of met dit wetsvoorstel participatie daadwerkelijk verbetert. Ik zie het er niet aan af. Graag een reactie van de minister wat er nu concreet beter wordt voor de burger, los van het panacee van het uitdaagrecht. Op lokaal niveau merk ik zelf als raadslid hoe belangrijk goede participatie is en wat daarbij vooral ook mis kan gaan. Zo kwam bij de gemeenteraad van 's-Hertogenbosch onlangs nog een aantal burgers zéér verontwaardigd inspreken over misstanden bij een participatieproces. Bij de presentatie van de herinrichting van de straat bij hun woningen, aan de Zuid-Willemsvaart, was bij een parkje "een kleine overkapping in sfeer park" ingetekend, waarbij het ogenschijnlijk ging om een prieeltje in het nieuwe Kanaalpark. Geen reden tot zorg in het participatieproces dus. Na het definitief vaststellen van de plannen bleek het echter bij de overkapping te gaan om een nieuwe, drukke bushalte op slechts 2 meter afstand van de woningen. Hierdoor zouden de bewoners dus voortdurend overlast van bussen pal voor hun deur krijgen. De verantwoordelijk wethouder sprak echter zijn vertrouwen uit in het uitgebreide participatieproces, maar een uitgebreid participatieproces is nog geen zorgvuldig en transparant participatieproces. En wat heb je aan participatie als de gemeente afspraken maakt en deze vervolgens niet nakomt, bijvoorbeeld door bij een asielnoodopvang af te spreken dat die voor maximaal één jaar is, om deze termijn vervolgens toch te verlengen? Dit is ook een voorbeeld uit mijn eigen gemeente. Dit wetsvoorstel verbetert daar in de kern ook niets aan.

Sterker nog, op pagina 18 van de memorie van toelichting wordt ten aanzien van de participatieverordening gesteld: "De raad is vrij te beslissen bij welke onderwerpen en op welke wijze inwoners in de verschillende fasen van het beleidsproces worden betrokken." Dit vooraf bepalen en uitsluiten van onderwerpen kan dus leiden tot politieke willekeur ten aanzien van participatie. Politiek gevoelige

onderwerpen kunnen dus niet voor participatie in aanmerking komen. In mijn gemeente was dit vorige week bijvoorbeeld ook weer het geval toen het college besloot om zonder participatie van omwonenden een voormalige school in Rosmalen aan te wijzen als opvanglocatie voor vluchtelingen. Hoe kan zo'n houding, die ook in dit wetsvoorstel doorklinkt, het vertrouwen van de afgehaakte kiezer herstellen? Graag een reactie van de minister op dit punt over de onderwerpen van participatie.

Ook wordt gerefereerd aan het Europees Handvest inzake de lokale democratie. Dat is best wel een farce – niet het handvest, maar de manier waarop eraan gerefereerd wordt – want die lokale autonomie wordt door dit demissionaire kabinet juist bij bepaalde onderwerpen heel makkelijk opzijgezet. Dat is met name het geval bij de asioldwangwet, oftewel de Spreidingswet, waar we hopelijk snel van af zijn, en het afdwingen van een minimumopgave aan wind en zon via de Regionale Energiestrategieën. Kan de minister duiden hoe die ontwikkelingen zich verhouden tot het in het wetsvoorstel aangehaalde handvest? Vervolgens zien we wel dat middels het uitdaagrecht allerlei politiek welgevallige beleidsdoelen, zoals het klimaatbeleid, worden geholpen via burgercollectieven in de energietransitie. De happy few en de usual suspects die op zo'n manier obligaties in een lokaal wind- of zonnepark verwerven, worden hiermee dus extra gefaciliteerd. Direct omwonenden die door een windpark dagelijks last krijgen van slagschaduw, ultrasoon geluid en een bedorven uitzicht, krijgen dan ter compensatie vanuit het lokale klimaatfonds een paar wipkippen in de buurt. Dat schiet dus niet op. Ook de burgerfora zijn weer een middel waardoor zulke groepen de boventoon zullen voeren. Daarbij wordt qua onderwerpen alleen gesproken over door de lokale politiek voorgedraaide issues die politiek niet echt gevoelig liggen. Dat voegt dus niets toe. Ook suggereert de minister om "inclusie en representativiteit te bevorderen met participatie door" – en dan citeer ik letterlijk uit het voorstel – "vergoedingen of cadeaubonnen te geven". Zulke perverse prikkels zijn zeer onwenselijk. Ook is het de omgekeerde wereld om deelnemers te werven in een buurtcentrum, een school of een moskee. Als het onderwerp maatschappelijk belangrijk genoeg is en inwoners serieus verschil kunnen maken, dan is er volop bereidheid om te participeren, mits de overheid dan ook bereid is om echt te luisteren.

Wat het uitdaagrecht betreft zitten de ingrediënten voor mislukking al ingebakken in de schriftelijke beantwoording door de minister. Uit bestaande projecten blijkt dat het vaak te ingewikkeld is, dat het te veel tijd, energie en geld kost en dat men tegen regels aanloopt. Bij sommige overheden die het hebben ingesteld, wordt er überhaupt geen gebruik van gemaakt. Het moet daarbij ook niet de bedoeling zijn dat burgers bij wijze van uitdaagrecht genoodzaakt zijn om achterstallig onderhoud in de openbare ruimte, zoals lantaarnpalen schilderen of onkruid wieden als de gemeente daarin tekortschiet, zelf maar ter hand te nemen.

Ook zou er nog een extra subsidie naar de VNG moeten gaan om dit wetsvoorstel te implementeren. Dat is helemaal zonde van het geld. Kortom, de PVV-fractie is niet overtuigd van het nut van dit wetsvoorstel en ziet vooral weer een afleidingsmanoeuvre om het maar niet over echte participatie middels directe democratie in de vorm van referenda te hoeven hebben.

Voorzitter, tot zover in eerste termijn.

De voorzitter:

Dank u wel, meneer Van Hattem. Dan is het woord aan de heer Van der Goot, maar niet dan nadat ik het woord heb gegeven aan de heer Hartog, namens Volt.

De heer Hartog (Volt):

De heer Van Hattem zegt dat in de meeste gemeenten de grootste partij de niet-stemmers zijn. Ik zou zeggen dat een van de twee grootste partijen ook vaak de proteststemmers zijn. Hoe denkt de heer Van Hattem dat we proteststemmers en niet-stemmers weer aan de voorkant, en niet aan de achterkant, mee kunnen krijgen met onze democratie?

De heer Van Hattem (PVV):

Dat is een zeer terechte vraag. Ik zou proteststemmers en niet-stemmers ook niet in één adem willen noemen, want niet-stemmers kiezen ervoor om niet te gaan stemmen en proteststemmers brengen wel degelijk een stem uit op een bepaalde partij. Die hebben dus wel een vertegenwoordiging gekozen. De enige categorie die je verder nog kunt onderscheiden, zijn de mensen die blanco stemmen; dat kan ook nog een wijze van protest zijn. Maar bij het niet-stemmen is juist belangrijk dat die mensen, ook specifiek op lokaal niveau, betrokken worden. We zien vaak dat er een college komt te zitten dat weliswaar een meerderheid in de raad heeft maar geen meerderheid in een lokale samenleving, en dan ingrijpende beslissingen neemt. Ik noemde al de voorbeelden die net werden aangehaald. Dan heb je weliswaar een raadsmeerderheid, maar nog niet een gedragen meerderheid in die gemeente. Om bij zulk soort ingrijpende beslissingen de burgers er echt bij te betrekken moeten er gewoon veel meer stappen worden gezet. Wat mij betreft kan het lokale referendum daar een hele belangrijke rol in spelen, een essentiële rol zelfs. Maar de processen van inspraak moeten sowieso veel beter. Het moet niet zo zijn dat als mensen een bepaald plan gepresenteerd krijgen en als dat ergens halverwege de rit alsnog wordt gewijzigd, zij er niet eens van op de hoogte worden gehouden en dat afspraken niet worden nagekomen. Kortom, je hebt een betrouwbare en transparante overheid nodig. Dat is, denk ik, de belangrijkste stap die je kan zetten en daar verandert dit wetsvoorstel eigenlijk helemaal niets aan.

De heer Hartog (Volt):

Een vervolgvraag aan de heer Van Hattem. Hij spreekt over een referendum, maar dat is de achterkant van het verhaal. Ik wil dat even achterwege laten. Wat betreft de voorkant spreekt hij over inspraak. Er is al inspraak, maar aan welke concrete positieve vorm denkt u? Dat gaat dus niet over wat niet werkt. Wat denkt u dat wél werkt om aan de voorkant de burgers beter te betrekken?

De heer Van Hattem (PVV):

Zoals ik al zei: het proces zo open en transparant mogelijk inrichten, zodat je de burgers ook echt de gelegenheid geeft om in te kunnen spreken. Ik kreeg net nog een bericht binnen van een inwoner van mijn gemeente, die liet weten dat de inwoners over het door mij aangehaalde voorbeeld van een school die wordt ingezet voor de opvang van vluchte-

lingen, nog niet eens een publicatie hebben gezien. Slechts in een heel klein gebied is actief informatie gegeven aan de omwonenden. Een groot deel van de gemeenschap in Rosmalen heeft geen informatie gekregen. Op zo'n manier voelen burgers zich gewoon in de steek gelaten. Als je dan afspraken met de burgers maakt, moet je ze ook nakomen. Dat is ook een belangrijke stap. En je moet gewoon alle informatie bieden die er ligt en niet allerlei plannen op tafel leggen en die vervolgens weer wijzigen zonder de burgers daarbij te betrekken. Het is dus gewoon transparant, open en direct betrokken zijn. Dat is wat je aan de voorkant kunt doen, maar ook een referendum zit aan de voorkant van de besluitvorming, want daarmee adviseer je uiteindelijk de gemeenteraad om iets wel of niet te doen.

De voorzitter:

Dank u wel. Dan is het woord aan de heer Van der Goot namens OPNL en mede namens de Partij voor de Dieren.

De heer Van der Goot (OPNL):

Dank u wel, voorzitter. Burgerparticipatie, het recht van burgers om op lokaal niveau te participeren, is een thema dat de Raad van Europa in 2009 met een verdrag heeft geregeld; dat is al door verschillende sprekers genoemd. Dat verdrag is destijds opengesteld voor ondertekening tijdens de ministersconferentie in Utrecht in 2009. Voor Nederland is het verdrag alleen voor het Koninkrijk in Europa in werking getreden. Maar ja, inmiddels is de situatie natuurlijk veranderd: comply or explain. De vraag in dit verband is of dit verdrag ook van toepassing wordt verklaard op de BES-eilanden. Onze beide fracties, OPNL en de Partij voor de Dieren, zouden dat toejuichen. Is de minister bereid om dit proces zo snel mogelijk in gang te zetten, zodat dit verdrag bij voorkeur nog dit jaar ook voor de BES-eilanden geldt?

Dit verdrag gaat echt over de eerste twee generaties van burgerparticipatie: inspraak en al die mooie zaken zoals samenwerking, burgerfora en ga zo maar door. Het gaat niet over de derde generatie, want die is in 2012 in Engeland ingevoerd. Dat is het right to challenge. Daar zijn we nog druk over aan het participeren. Dit is voor de Raad van Europa nog niet het moment om daar met lidstaten een standaard voor af te spreken. Daarvoor moet nog heel veel water naar de zee stromen.

De heer Hartog (Volt):

Een korte vraag aan de heer Van der Goot. Ik ben altijd voor uitbreiding van het werk van de Raad van Europa, maar kan de heer Van der Goot ook aangeven hoe de BES-eilanden daar zelf op reageren? Zijn zij vragende partij hiervoor? Hoe staan zij daar zelf in?

De heer Van der Goot (OPNL):

Inderdaad, het is belangrijk dat de BES-eilanden daarin gekend worden. In het recente verleden hebben de BES-eilanden, met name Bonaire, erop aangedrongen om een ander Europees handvest, het Handvest voor regionale talen of talen van minderheden, van toepassing te verklaren op Bonaire, en dat is gelukt. In dit geval denk ik dat het Rijk de verantwoordelijkheid heeft om hierover met de BES-eilanden in contact te treden en te vragen of zij het een

verstandig idee zouden vinden als dit verdrag dat voor Nederland geldt, ook voor de BES-eilanden geldt.

De heer **Hartog** (Volt):

Dat was precies mijn vraag. Het gaat erom met de BES-eilanden af te spreken of zij dat willen doen, en zo ja, dit ook namens hen door te voeren. Dank u vriendelijk.

De heer **Van der Goot** (OPNL):

Dank voor deze vraag.

Participatie gaat gepaard met veel hoopvolle veronderstellingen, hebben we vandaag al gehoord. Lagere kosten door zelfredzaamheid, hoor ik sommige mensen zeggen; en minder politieke onvrede en meer maatschappelijke betrokkenheid. De vraag is natuurlijk of al deze aannames in de praktijk wel worden waargemaakt. Burgers doen namelijk best graag mee als ze door overheden worden uitgenodigd om mee te denken. Maar als ze het gevoel krijgen dat er niet echt naar hun argumenten geluisterd wordt, raken ze teleurgesteld. De Engelse professor Gerry Stoker, die destijds betrokken was bij de voorbereiding van het verdrag van de Raad van Europa dat ik net genoemd heb, heeft er uitdrukkelijk op gewezen dat bij burgerparticipatie vijf fases zouden moeten worden onderscheiden, namelijk: dat mensen kunnen participeren, dat mensen worden opgeleid zodat ze ervan houden om te participeren, dat ook de middelen worden gegeven om te participeren, dat mensen uitgenodigd worden om te participeren, en, heel belangrijk, collega Janssen wees er al op, dat ook wordt aangegeven waarom bepaalde zaken niet doorgaan zoals de burger dat gewent acht. In zijn termen heet dit het CLEAR-model: Can do, Like to, Enabled to, Asked to and Responded to.

Dat zijn elementen die ik graag zou terugzien in de hele discussie over burgerparticipatie, ook als het gaat om het right to challenge. Mijn vraag aan de minister is in hoeverre het wetsvoorstel inderdaad behulpzaam is bij het risico dat vertrouwen toch teloorgaat, omdat burgers teleurgesteld raken. Zo niet, hoe kan dat dan worden opgelost?

De vraag over Bonaire is al gesteld door verschillende vorige sprekers. Collega Hartog van Volt heeft daar uitgebreid op gereageerd en vragen over gesteld. Onze beide fracties sluiten zich daar graag bij aan.

Een ander element, wellicht het meest tot de verbeelding sprekende bij dit wetsvoorstel, is een verdere codificering van het in de praktijk al bestaande uitdaagrecht. Dit recht stelt inwoners en maatschappelijke partijen in staat om de gemeenteraad, Provinciale Staten en cetera te verzoeken om een decentrale taak over te nemen en uit te voeren. Dat uitdaagrecht bestaat al en heeft al in 150 gemeenten betekenis, als ik goed geïnformeerd ben. Het wordt op experimentele wijze uitgevoerd, bijvoorbeeld bij de Wmo. Maar dan komt natuurlijk de vraag op of het zinvol is om regels op te stellen over de uitvoering van dit recht en de te volgen procedure op centraal niveau. De discussie gaat niet over of het wel of niet opnemen van het uitdaagrecht, maar over de wijze waarop dit recht op decentraal niveau gestalte krijgt.

Voorzitter. Participatie en representatieve democratie kunnen hand in hand samengaan, maar ze kunnen elkaar ook stevig in de weg zitten. Daar is veelvuldig op gewezen in de literatuur over representatieve democratie. Op decentraal niveau, bij de Provinciale Staten, de gemeenteraden en de eilandsraden van de BES-eilanden, gaat het erom alle inwoners van de provincie, gemeente of BES-eilanden te vertegenwoordigen en daarmee het algemeen belang te dienen. De keuzes die ze maken, moeten altijd worden afgewogen tegen dit algemeen belang. Deze keuzes kennen per definitie voor- of tegenstanders. Juist het maken van keuzes is inherent aan de representatieve democratie. Hoe gaat dat nou samen met het element van burgerparticipatie?

Voorzitter. De Raad van State en vele anderen hebben er al de nodige vragen over gesteld, namelijk dat de praktijk misschien toch wel wat weerbarstig is. Participatie klinkt natuurlijk erg nobel en positief. Wie kan daarop tegen zijn? Tegelijkertijd vertegenwoordigt participatie met regelmaat een deelbelang en geen algemeen belang. Dat is logisch. Inwoners komen op voor wat in hun eigen leefomgeving speelt. Dat deelbelang kan leiden tot spanning en maakt wel dat de volksvertegenwoordiging soms misschien anders wil beslissen, maar dat vanwege het belang van participatie achterwege laat. Vandaar mijn vragen aan de minister.

Graag horen de fracties van OPNL en de Partij voor de Dieren van de minister of hij deze analyse van de Raad van State en anderen deelt. Hoe wil de minister voorkomen dat het uitdaagrecht op gespannen voet komt te staan met de rol van de volksvertegenwoordigende organen? Wat is daarbij bijvoorbeeld de rol van VNG en IPO? Hoe kunnen ze worden ondersteund door het ministerie? Dat is ook een vraag die veel naar voren is gebracht. Maar meer nog, kan de minister ons ervan overtuigen dat dit wetsvoorstel echt nodig is? Want van verschillende kanten is er nadrukkelijk op gewezen dat de mogelijkheden tot participatie op decentraal niveau er nu al zijn, zonder dat dit in detail wettelijk geregeld is. Is dit eigenlijk geen overbodig wetsvoorstel, zo vragen onze fracties zich af.

Voorzitter. Het uitdaagrecht in het wetsvoorstel is mede ontwikkeld naar het voorbeeld van het Engelse right to challenge, dat daar in 2012 al is ingevoerd. Het aantal succesvolle overnames van publieke diensten in Engeland is tot nu toe echter beperkt gebleven. Dit zou te wijten zijn aan de ingewikkelde trajecten die inwoners moeten volgen, waarvan de gemiddelde doorlooptijd vanaf de zogeheten expression of interest tot het daadwerkelijk overnemen van de betreffende publieke dienst achttien maanden bedroeg. Inwoners die in Engeland een burgerinitiatief willen opstarten, komen hierdoor vast te zitten in een lang traject, dat uiteenvalt wanneer burgers ermee stoppen, iets waar commerciële partijen minder last van hebben. Het zijn hierdoor met name de maatschappelijke partijen met een winst oogmerk die dit traject in Engeland weten te voltooien.

Daarom heb ik de volgende vragen aan de minister. Kan de minister toelichten waarom we in Nederland niet tegen hetzelfde probleem zullen aanlopen? In welk opzicht verschilt het Nederlandse uitdaagrecht van het Engelse uitdaagrecht? Anders gezegd: welke maatregelen zijn in dit wetsvoorstel getroffen om te voorkomen dat het uitdaagrecht in Nederland tegen dezelfde uitvoeringsproblemen aan zal lopen als het Engelse right to challenge?

Tijdens de behandeling in de Tweede Kamer lichtte de minister toe dat dit wetsvoorstel gaat over partijen zonder winstoogmerk. Maar ja, het is al gevraagd: wat is de definitie daarvan? Wat zijn maatschappelijke partijen? Stel dat een groep inwoners een stichting opricht. Doordat ze zichzelf een behoorlijk salaris uitkeren of facturen van een andere stichting betalen, is er geen nettowinst te zien op de jaarrekening. Hoe moet de gemeente deze partijen controleren? Herkent de minister het beeld van deze fracties dat commerciële en niet-commerciële partijen lang niet altijd gemakkelijk van elkaar te onderscheiden zijn?

Voorzitter. Het vraagstuk rondom de groepen burgers die gebruikmaken van het uitdaagrecht brengt ons tot een ander punt, namelijk: wie gaat hiervan gebruikmaken? En: hoe hoog is de drempel? Het is belangrijk dat dit goed gemonitord blijft, ook in relatie tot aanbesteden en concurrentie.

In hoeverre zijn we nou positief of negatief over dit wetsvoorstel? Tja, dat is lastig. We zien bij de Wmo positieve voorbeelden van hoe het uitdaagrecht in de praktijk werkt. In de gemeente Amstelveen bijvoorbeeld — daar zit niet direct mijn achterban, maar laat ik eens een gemeente noemen die buiten mijn directe achterban valt — wordt duidelijk nagedacht over de volgende vraag: als er gebruikgemaakt wordt van het right to challenge, hoe wordt dan, in samenspraak met de gemeenteraad, het algemene belang geborgd? Dat zijn voor mij interessante zaken, die ik tot nu onvoldoende heb teruggezien in de modelverordening van de VNG. Ik hoop dat de minister kan toezeggen dat hij de VNG juist op dit punt wil ondersteunen.

Wij wachten met belangstelling de antwoorden van de minister af.

Dank u wel.

De voorzitter:

Dank u wel, meneer Van der Goot. Dan is ten slotte het woord aan de heer Dessing namens Forum voor Democratie.

De heer Dessing (FVD):

Voorzitter, dank u wel. Het debat gaat over de Wet versterking participatie op decentraal niveau. Als het over participatie gaat, dan is Forum voor Democratie altijd enthousiast. Dat is eigenlijk het feestje van de democratie waar we het vandaag over hebben. Wat ons betreft is er dan ook geen spanning tussen die representatieve democratie en die participerende democratie. Immers, de inwoners kiezen de volksvertegenwoordigers maar diezelfde inwoners zijn ook degenen die participeren en die meebeslissen over beleidsrichtingen. Onze fractie vindt dat een goede zaak. Deze wet zorgt ervoor dat er een steentje wordt toegevoegd aan dat palet van participatiemogelijkheden. Er zitten inderdaad nog wat gaten in het verhaal, want het is niet helemaal ingevuld, maar dat vinden wij eigenlijk wel een goede zaak, want we moeten het juist ook overlaten aan die decentrale overheden om met de voor hen specifieke lokale situatie maatwerk te kunnen bieden.

We vinden het verder een goede zaak dat inwoners nu niet alleen bij de voorbereiding van beleid worden betrokken, maar ook bij de uitvoering en met name ook de evaluatie.

De evaluatie over bijvoorbeeld een participatieverordening die niet goed zou werken, kan op deze manier ook vallen onder participatie. Dus het levert een extra check-and-balance op, wat wij een goede zaak vinden. Daarbij wordt burgerparticipatie eigenlijk uitgebreid als een soort invulling van de doe-democratie. Het uitdaagrecht wordt wettelijk verankerd. De raad "kan" regels stellen over het uitvoeren van gemeentelijke taken door inwoners en maatschappelijke partijen en het wordt dus niet geborgd verplicht. Op die manier is er sprake van lokaal maatwerk, wat wij, zoals gezegd, een goede zaak vinden.

Bovendien is de wet aanvullend op andere wetten waarbij participatie is geregeld en is die tevens aanvullend op de motie-Nooren bij de invoeringswet van de Omgevingswet, waarin ook wordt opgeroepen dat decentrale overheden in hun participatieverordeningen moeten opnemen hoe inwoners zijn betrokken en wat de resultaten van die participatie zijn. Dat roept bij mijn fractie overigens nog wel een aantal vragen op, kijkend naar hoe op dit moment de participatie is ingericht bij de verschillende gemeentes. Momenteel werken ongeveer 120 gemeentes met dat uitdaagrecht, waarbij slechts veertien gemeentes dit expliciet in hun verordening hebben opgenomen. Er is wat dat betreft dus nog wel wat werk aan de winkel.

Deze wet is, denk ik, een stimulans om dat uit te breiden. Dus dat vinden wij goed. De vraag die het oproept, is wel hoeveel gemeentes inmiddels hun participatieverordening hebben geactualiseerd naar aanleiding van de verplichting tot het opnemen van participatie in het kader van de Omgevingswet. Mij bereiken namelijk signalen dat bijvoorbeeld de gemeente Zaanstad op dit moment geen geldige participatieverordening heeft. Aangezien er wellicht meer gemeentes zijn waarvoor dit geldt, betekent het dat er nog heel wat werk aan de winkel is. Waar heel veel gemeentes op dit moment bezig zijn met die participatieverordening of ze die juist geactualiseerd hebben naar aanleiding van die Omgevingswet, zullen ze nu een tweede slag moeten maken om dat uitdaagrecht in de 2.0-versie van die participatieverordening op te nemen.

Een andere vraag is hoe afdwingbaar dit is, los van de bestuursrechter, als een gemeente haar participatieverordening niet op orde heeft. Hoe werkt tot nu toe de ondersteuning van de overheid om goede decentrale participatie te borgen en te verbeteren?

De heer Van Hattem (PVV):

Ik heb even een wat technisch vraagje aan de heer Dessing. Ik hoor hem spreken over de participatieverordening, maar volgens mij hebben de gemeentes op dit moment technisch gezien nog een verplichte inspraakverordening op basis van artikel 150 van de Gemeentewet. Doelt hij er ook op dat de gemeentes die hij noemt, ook die verordening niet hebben? De participatieverordening is volgens mij namelijk een nieuw instrument, zodat die er volgens mij nog niet in opgenomen behoeft te zijn. In mijn eigen gemeente is die nog uit 2006 en bij de provincie uit 1995. Dus dat zijn vaak best wel oude verordeningen. Bedoelt u dus die inspraakverordening of moet ik het breder zien?

De heer Dessing (FVD):

Volgens mij gaat het om allebei, maar ik durf daar nu niet mijn hand voor in het vuur te steken. Het gaat mij erom dat

het instrument van participatie geactualiseerd moest worden aan de hand van de Omgevingswet, maar dat heel veel gemeentes daar op dit moment nog mee worstelen en dat dit dus nog niet gebeurd is.

De heer Van Hattem (PVV):

Dan snap ik het. Dat is een heel terechte vraag, inderdaad. Zoals ik al zei, zijn veel van die inspraakverordeningen al 20, 30 jaar oud, dus daarin kan inderdaad de slag rond de Omgevingswet nog worden gemaakt. Ik begrijp de vraag nu in ieder geval beter.

De voorzitter:

Vervolgt u uw betoog.

De heer Dessing (FVD):

Participatie staat überhaupt onder druk, door — het werd net ook al genoemd — wantrouwen bij de overheid, niet luisteren naar inwoners, wat dat wantrouwen natuurlijk voor een deel voedt, te hooggespannen verwachtingen, onduidelijke kaders, onduidelijkheid over de spelregels en over de rol van de inwoners versus de rol van de gemeenteraad. De vraag is wel of deze wet de betrokkenheid van inwoners bij beleid van decentrale overheden gaat vergroten. Onze fractie vindt dat hij daar in ieder geval wel een kans op biedt.

Hoe zit het met de afwegingsruimte voor een volksvertegenwoordiging bij een representatieve democratie ten opzichte van een participatieve democratie, waar bijvoorbeeld de VVD ook vragen over heeft gesteld? Is daar sprake van een beperking? Wij vinden van niet. Wij vinden dat beide vormen naast elkaar kunnen bestaan en dat een actieve rol van betrokkenen veel belangrijker is ter versterking van de directe democratie.

Neemt een beter geborgde participatie dan de onvrede over de overheid weg bij burgers? Nee, daar zijn natuurlijk andere redenen voor. Het gaat vaak ook om internationale verdragen waarvan de overheden zeggen: dat is flankerend beleid en dat moet nou eenmaal uitgevoerd worden, dus daar kunnen we verder niets mee; daar kan ook niet in geparticipeerd worden. Dat voedt het wantrouwen in de overheid. Dat is een ding dat zeker is, in ieder geval.

Waar kunnen inwoners eigenlijk terecht met zorgen over het handelen van die decentrale overheid in het algemeen? Hoe is deze wet daar een oplossing voor? De wet kost wel degelijk meer capaciteit en geld voor gemeenten door het aanpassen van de participatieverordeningen en levert dus niet direct winst op door besparing door het toegepaste uitdaagrecht. Democratische spelregels ontwikkelen kost nu eenmaal tijd en geld, los van de benodigde cultuurverandering, die ook resources kost. Want die cultuurverandering bij de decentrale overheden is natuurlijk wel van belang om de participatie te kunnen laten slagen. Hoe is de financiële bijdrage hiervoor door het Rijk geregeld?

Een andere vraag. Is het opstellen van de ParticipatieWijzer door het Rijk als handvat voor gemeenten nou het ei van Columbus? Is dat voldoende ondersteuning? Hoe wordt actievere en betere ondersteuning door de minister verder geborgd, om deze wet meer kansrijk te laten zijn?

Er moet een evaluatie komen van de huidige stand van zaken ten opzichte van participatie op decentraal niveau. Dat is een ding dat zeker is. Daar zijn namelijk nog wel wat slagen te maken. Ik vraag mij met name af wat er gebeurt in de richting van de achterblijvers. Ik noemde net Zaanstad, maar er zijn veel meer voorbeelden. In het wetsvoorstel staan heel veel voorbeelden van en ronkende verhalen over gemeenten met fantastische initiatieven waar het loopt als een trein, maar ik maak me juist grote zorgen over de gemeentes waar ze denken: nou ja, het zal wel; laat maar. Waar kan de burger dan terecht? Hoe kunnen we dat goed in kaart krijgen? Hoe kunnen we daar een verbeterslag in maken? Want participatie bij alle decentrale overheden is belangrijk om het vertrouwen in de overheid, in alle lagen en bij alle decentrale overheden, te vergroten.

Tot slot heb ik nog een constatering over de technische vragen, voordat ik afrond. Ik vond het fijn om te merken dat D66 in een vraag pleitte voor een lokaal bindend correctief referendum. Het doet mij deugd om dat te horen. Dat roept ook de vraag op of we dat niet landelijk zouden moeten doen, maar dat terzijde, misschien buiten dit debat.

Kortom, wij kijken uit naar de antwoorden van de minister. Wij hebben een positieve houding tegenover deze wet, die de participatie en de participatieve democratie in Nederland hopelijk kan verbeteren.

Ik dank u wel.

De voorzitter:

Dank u wel, meneer Dessing. Wenst een van de leden in de eerste termijn nog het woord? Dat is niet het geval. Dan schors ik de vergadering tot 17.00 uur. Na de pauze gaan we verder met het antwoord van de regering in eerste termijn.

De vergadering wordt van 16.01 uur tot 17.00 uur geschorst.

Voorzitter: Vos

De voorzitter:

We zijn nu toe aan het antwoord van de regering in de eerste termijn. Ik geef het woord aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Ik heb gehoord dat er behoorlijk wat vragen zijn gesteld. Minister, u kunt alle inleidingen zo veel mogelijk achterwege laten. Dat is gewoon een vriendelijke suggestie, een mild reminder. Wij zijn zéér geïnteresseerd in de antwoorden op de vragen die deze Kamer aan u heeft gesteld.

Minister, ik geef u het woord.

Minister De Jonge:

Voorzitter, dank u wel, en wat hoffelijk dat u deze middag als coach zou willen optreden.

De voorzitter:

Dat is mijn specialiteit: bondigheid.

Minister De Jonge:

Dank u wel. Het is qua planning ook alleszins gewaagd om de aanvang van de eerste termijn van de kant van het kabinet exact te timen op de persconferentie van de nieuwe mp. En wat mooi dat u zich hier in deze zaal met volle aandacht richt op mijn betoog. Ik denk dat alle kijkers op de livestream dat ook gewoon doen, hoor. Die blijven gewoon bij dit debat hangen, denk ik. Maar goed, nu er een minister-president is aangezocht, nu er een hoofdlijnenakkoord is gesloten, is zelfs voor mij misschien wel de tijd aangebroken om mij te verhouden tot het naderende einde van dit ministerschap. Sommigen hebben gezegd dat die weleens het laatste debat zou kunnen zijn, maar dat denk ik dan weer niet. We hebben namelijk nog de Wet betaalbare huur te behandelen. Ook daar zie ik zeer naar uit, evenals naar dit debat.

Het waren alleszins doorwrochte betogen, doorwrochter dan aan de overkant. Ik denk dat dat ook best weleens een keer gezegd mag worden. Ze letten nu toch niet op, dus dan kan ik dat ook prima zeggen. En het waren ook herkenbare betogen. Ze waren herkenbaar als het gaat om de onderstreping van de noodzaak om aan goed participatiebeleid te doen, maar ook — dat zeg ik in alle eerlijkheid — als het gaat om de kritische kanttekeningen die u plaatst. Dat heeft er wellicht mee te maken dat je sommige wetsvoorstellen in de schoot geworpen krijgt. Dat is bij dit wetsvoorstel zeker het geval geweest. Dus ik herken ook een beetje de reis die u doormaakt in uw hoofd bij de vragen die u stelt en de kritische kanttekeningen die u ook maakt.

Maar ik kom aan het einde van die reis wel tot een positief oordeel over de vraag of je dit nou wel of niet zou moeten willen. Wel met alle nuchterheid ook die daarmee gepaard gaat. Is dit een toverstaf die ervoor gaat zorgen dat de participatie op lokaal niveau nu echt tot ieders tevredenheid zal verlopen? Nee, waarschijnlijk niet. Is participatie sowieso een toverstaf om de kloof tussen de overheid en de burger op te lossen? Absoluut niet. Is het verstandig om het wel te doen? Ja, het is verstandig om het wel te doen. Zoals wij al veel eerder, namelijk in 1992, tot de conclusie zijn gekomen dat het dan verstandig zou zijn om in de wet te zetten dat op lokaal niveau zo'n verordening moet worden gemaakt waarin op lokaal niveau ook wordt uitgedacht hoe participatie het beste kan worden vormgegeven, zo geldt eigenlijk ook in deze wet, in alle nuchterheid, het wettelijke haakje om ervoor te zorgen dat er een verordening wordt vastgesteld, opdat lokale overheden kunnen bepalen hoe participatie het beste kan plaatsvinden.

Nou, nu heb ik wel heel veel inleidende betogen geskipt. Maar ik houd het hier gewoon bij, voorzitter, ook om aan uw verwachtingen te voldoen. Dat is vanmiddag ook absoluut mijn doel.

Ik wil in drie blokken de antwoorden op de vragen geven. Dat zijn allereerst de doel en de inhoud van het wetsvoorstel en de noodzaak van het wetsvoorstel. Daarover zijn heel veel vragen gesteld. Tekenend! Het tweede blok gaat heel specifiek over het uitdaagrecht. Het derde blok gaat over ondersteunend beleid. Wat doen we nou eigenlijk om te helpen?

Ik kom allereerst op de vragen over nut en noodzaak. Ik wil toch even terug naar de geschiedenis van dit wetsvoorstel. Ik moest zelf ook even zoeken. Dit wetsvoorstel geeft

eigenlijk invulling aan het coalitieakkoord uit 2021. Zo lang duren de dingen soms. Maar ook al eerder zijn er moties aangenomen, zijn er verlangens geuit om meer te doen met participatie op lokaal niveau dan die inspraakverordening uit 1992. Het is een vrijwel unaniem aanvaarde motie-Segers/Dijkhoff geweest die heeft gevraagd om het uitdaagrecht en maatschappelijke initiatieven te stimuleren. Dit wetsvoorstel is eigenlijk de invulling daarvan. Het is die invulling van die destijds heel breed geuite wens. Het ziet op een verbreding van de inspraakverordening tot een participatieverordening en vervolgens op de verplichting tot het daarin opnemen van de voorwaarden voor het uitdaagrecht. Die participatieverordening is nou juist bedoeld om de kaderstellende rol van volksvertegenwoordigers te versterken in relatie tot een participatiepraktijk die al volop ontstaan is. Qua participatie is het dus al een kwestie van duizend bloemen bloeien. In die verordening zegt de gekozen volksvertegenwoordiging hoe zij wenst om te gaan met participatie, hoe men dat wil ordenen en hoe men dat wil regelen, opdat die participatie zich ook op een goede manier verhoudt tot de volksvertegenwoordigende rol. Als gekozen volksvertegenwoordigers vastleggen binnen welke kaders, procesmatig, beleidsmatig, juridisch en financieel, burgers kunnen participeren, dan geeft dat duidelijkheid aan inwoners en aan alle andere betrokkenen over hun rol, maar ook aan raadsleden zelf. "Hoe verhoud ik me in mijn vertegenwoordigende rol tot mensen die van buiten dingen vinden over wat wij zouden moeten besluiten?"

Dan kom ik bij nut en noodzaak. Wat is dan het voordeel hiervan? Want we hadden dat haakje toch al sinds 1992 in de wet staan? Wat is dan de toegevoegde waarde van deze wet op dit moment? Ik zou 'm zelf eigenlijk het meest nog zien als een update van de verplichting die al gold. Het was een inspraakverordening en het wordt nu een participatieverordening. Die verordening is breder: zij gaat niet alleen over inspraak vooraf, maar is participatiebreed. Het enkele feit dat je wordt verplicht om die verordening opnieuw vast te stellen, betekent dus ook dat je opnieuw gaat doordenken of die hele ontstane praktijk van dit moment eigenlijk wel een passende praktijk is, passend bij de rol die je zelf hebt als volksvertegenwoordiger en passend bij deze tijd. Creëren we geen teleurstellingen door participatietrajecten in te richten die groots en meeslepend beginnen aan de voorkant, maar eigenlijk toch heel teleurstellend eindigen? Hoe zouden we dat nou beter kunnen doen? Hoe kunnen we per beleidsterrein een participatiebeleid inrichten waarbij we zorgen dat iedereen zich daadwerkelijk betrokken weet en niet alleen de voorhoede die zich altijd al goed gerepresenteerd weet?

Het is heel goed om opnieuw op een bewuste manier bij dat type vragen stil te staan, opdat we eigenlijk een soort opfrisbeurt krijgen van de manier waarop dat participatiebeleid op lokaal niveau vorm krijgt. Daarnaast accentueert dit wetsvoorstel natuurlijk het belang van dat right to challenge. Ik kom in het tweede blok wat uitvoeriger terug op de achtergrond en de toegevoegde waarde daarvan.

Wat gaat er nou fout als dit wetsvoorstel niet wordt aangenomen? Dat is best een terechte vraag en best een hele grote vraag. Eerlijk gezegd vind ik het bij dit wetsvoorstel helemaal niet zo makkelijk om te beantwoorden wat er echt fout zou gaan. Nee, ik denk juist dat de toegevoegde waarde van dit wetsvoorstel zou kunnen zijn dat je wordt geprest om opnieuw na te denken: hoe hebben we ons participatiebeleid nou ingericht? Dit wetsvoorstel verordonneert een

verordening die in de komende twee jaar moet worden gemaakt. Dat betekent ook dat in de komende twee jaar de gemeenten, waterschappen en provincies opnieuw gaan doordenken: hoe hebben wij dat nou georganiseerd? Dat kan inderdaad leiden tot een actualisatie van het beleid, waarin ook de laatste ervaringen worden meegenomen en waarin wordt geleerd van de voorhoede die er is onder medeoverheden en lokale overheden om met participatie om te gaan. Ik denk dat dat uiteindelijk kan leiden tot een verbetering en een verheldering van de participatiepraktijken op lokaal niveau. Dat is het. Het is niet meer en het is niet minder. Dus kan ik zeggen wat er echt heel erg fout gaat als het wetsvoorstel niet wordt aangenomen? Nee, dat kan ik eigenlijk niet eens goed onder woorden brengen. Kan ik zeggen wat de toegevoegde waarde is? Ja, dit. Het betekent eigenlijk gewoon een opfrisbeurt van het participatiebeleid op lokaal niveau. Dat is wat ik ervan verwacht.

De heer Janssen (SP):

Even heel kort. Als ik de minister zo hoor, dan is het grootste doel van de wet dus om overheden na te laten denken over hoe zij omgaan met hun burgers.

Minister De Jonge:

Zo maakt u het wel weer heel erg klein. Kijk, er bestaat al een verplichting om te komen tot een verordening. Het enkele feit dat we in de wet verplichten om te komen tot een verordening waarin inspraak is geregeld, is een verplichting die al bestaat. Het is kennelijk niet gek om dat wettelijk te regelen. Die brug waren we al een tijdje geleden over. Wat dit doet, is het verbreden van het begrip van inspraak naar participatie met een extra accent voor het uitdaagrecht. Het enkele feit dat er dus een nieuwe participatieverordening moet worden vastgesteld, betekent dat men heel bewust op lokaal niveau opnieuw gaat nadenken over de vraag hoe men daar de participatie heeft ingeregeld. U stelt de vraag over nut en noodzaak op verschillende manieren, in verschillende klankkleuren. Een klankkleur in de zin van "wat is de toegevoegde waarde" kan ik best goed onder woorden brengen. De vraag wat er misgaat en wat er totaal fout gaat als de wet niet wordt aangenomen, vind ik moeilijker om onder woorden te brengen. Zo'n soort wet is dit niet. Dit is eigenlijk een wet die de bestaande praktijk weer bij de tijd brengt en opfrist in de nieuwe opdracht, in de hernieuwde opdracht aan gemeenten om vorm te geven aan participatie.

De heer Janssen (SP):

Mag ik interrumpen, voorzitter? Ik kan u niet goed zien vanaf deze positie.

De voorzitter:

Gaat uw gang voor het tweede deel van uw interruptie, heer Janssen.

De heer Janssen (SP):

Dank u wel, voorzitter. De minister wil met dit wetsvoorstel op een bepaalde manier vormgeven aan participatie. Er staat gemeenten toch niks in de weg om dat nu al te doen? Daar gaat het dus niet over. Ik kom dan even terug op de participatieverordening die gemeenten hier opnieuw over moet laten nadenken. Maar dat zou toch ook gewoon in

afspraken met de VNG, de Unie van Waterschappen en het IPO kunnen door bestuurlijk een akkoord te sluiten om nog eens goed na te denken over de participatie van de burgers in het kader van het verhogen van het democratisch gehalte en het verkleinen van de afstand van de burgers tot de overheden? Dat zou toch ook kunnen? Het zou toch ook zonder wet kunnen?

Minister De Jonge:

Dat sluit ik zeker niet uit. Meestal is het zo dat wetten niet nodig zijn om verstandige dingen te kunnen doen. Dat is bijna altijd zo. Verder denk ik dat het ook wel mogelijk zou zijn om in de vorm van een bestuurlijk akkoord of zo te komen tot het opnieuw nadenken over participatie. Dat geloof ik zeker, maar op dit moment staat er al een verplichting in de wet om te komen tot een inspraakverordening. Wat deze wet zegt, is: inspraak gaat alleen maar over het maken van beleid aan de voorkant en heeft uiteindelijk heel weinig te maken met inspraak en participatie bij de uitvoering. Zou je dat er niet ook bij moeten betrekken? Dat is eigenlijk een betere definitie van waar die verordening over zou moeten gaan. Vervolgens komt er een extra accent op het uitdaagrecht. Dat biedt aanleiding om opnieuw zo'n verordening te maken.

Als u mij vraagt wat de toegevoegde waarde van deze wet is, is het eigenlijk vooral dat we opnieuw in alle gemeenten, provincies en waterschappen gaan nadenken over hoe we mensen betrekken bij het maken en uitvoeren van beleid en hoe we dat op zo'n manier doen dat we lessen trekken uit enkele decennia aan participatiebeleid. Het gaat overigens niet om enkele decennia, maar om al veel langer terug. Wij hebben daarin geleerd wat wel werkt en wat niet. Al die lessen kunnen dan ook worden betrokken bij het opnieuw maken van zo'n verordening. Ik denk dat dat helpt.

In een aantal opmerkingen is gezegd: is het dan die verordening die het verschil maakt; het is toch veel meer de cultuur? Ja, dat is ook zo. Alleen wordt die cultuur wel gezet door daar opnieuw over na te denken, door dat te verankeren in de verordening en daar in raadsdebatten op terug te komen. De raad spreekt wethouders daarop aan of de Staten spreken gedeputeerden daarop aan. Ik denk dat het opnieuw voeren van de discussie met elkaar echt leidt tot een verandering en een opfrisbeurt van het hele participatiebeleid.

De voorzitter:

Tot slot, meneer Janssen.

De heer Janssen (SP):

Ik zal daar in tweede termijn op terugkomen.

Minister De Jonge:

Dan de participatie-elite, ook een beetje gekoppeld aan de participatieparadox. Is het nou niet zo dat als er meer mogelijkheden worden toegevoegd voor participatie, telkens weer dezelfde mensen nog iets beter de weg weten dan ze al wisten om het beleid hun kant op te laten komen? Dat is zeker niet ondenkbaar. Dat is een reëel risico. De Raad van State wijst daar ook op. Het is wel een risico dat losstaat van deze wet. Het is namelijk in de huidige praktijk ook al zo. Het wel of niet aannemen van deze wet doet daar niet aan toe of af. Misschien juist andersom: door het wel aan-

nemen van deze wet denken gemeenteraden en Staten opnieuw na over hoe ze voorkomen dat ze telkens alleen maar de usual suspects spreken en hoe ze zorgen dat groepen die niet per se naar voren stappen om op te komen voor hun belang, wel degelijk gehoord worden.

In de praktijk van de volkshuisvesting is het mij echt een doorn in het oog dat op de publieke tribunes van de gemeenteraadsvergadering altijd de mensen zitten die willen dat een project niet doorgaat, want: "niet in mijn achtertuin, niet hier; natuurlijk is er een enorme woningnood, maar deze buurt mocht echt rekening houden met het feit dat dit uitzicht was gegarandeerd". Het recht op uitzicht wordt belangrijker gemaakt dan het recht op het hebben van een woning door de manier waarop we omgaan met participatie in het volkshuisvestelijk domein. Dat moet je willen doorbreken. Ik zie nu ideeën bij raden om te zeggen: nee, we gaan niet meer standaard alle bezwaarmakers uitnodigen als inspreker bij de raadsvergaderingen. Of: nee, we gaan nu juist bewust ook woningzoekenden op de publieke tribune zetten om te zorgen voor dat evenwicht. Kortom, het is waar dat de participatie-elite bestaat. Het is overigens ook waar dat die bestaat als deze wet niet wordt aangenomen. Sterker nog, als deze wet wel wordt aangenomen en gemeenten worden geprest om opnieuw na te denken over hoe zij hun participatiebeleid hebben vormgegeven, biedt dat juist de kans om op dit punt veel alerter te zijn dan men nu vaak is.

Mevrouw Van Langen-Visbeek (BBB):

De minister zegt: het betekent misschien wel dat het voor de participatie-elite juist lastiger wordt en dat raden zich daar bewuster van worden. Maar is het niet weer een extra vinkje dat gezet moet worden? Er moet aan inspraak gedaan worden. Nou: een vinkje of dat goed is gegaan. Vervolgens hebben we een participatieverordening. De mensen die inderdaad van plan zijn om die woningen in hun achtertuin te torpederen, zeggen: "Heeft de overheid dat wel goed gedaan? Nee, de verordening is niet op orde of iets anders is niet op orde: vinkje, we gaan het aanpakken." Zo is het. Ze kunnen misschien de gemeenteraad niet meekrijgen, maar dan kunnen ze naar de Raad van State gaan. Ik denk dat het een extra taak voor de overheid zou kunnen betekenen.

Minister De Jonge:

Die discussie hebben we eigenlijk gehad, dacht ik, naar aanleiding van de motie-Nooren. Toen is bepleit dat er in het kader van de Omgevingswet sprake zou zijn van participatie. Dat is uiteindelijk opgenomen in de Omgevingswet. Toen is de discussie gevoerd of je dat niet moet willen normeren en of je niet moet willen zeggen waar die participatie minimaal aan moet voldoen. Daar is aan de kant van het kabinet altijd van gezegd: laat dat vormvrij en ga dat niet juridiseren. Dat is uiteindelijk ook gevolgd door een meerderheid van de Tweede en de Eerste Kamer. Anders krijg je inderdaad in bezwaarprocedures de vraag of op een adequate manier aan alle voorwaarden voor participatie is voldaan. Ik ben zevenenhalf jaar wethouder van Rotterdam geweest. Ik herinner mij dat ik mij heel vaak had te verantwoorden over hoe je de buurt hebt meegenomen. Dat vind ik ook een heel gezond gesprek. De volksvertegenwoordiging vraagt aan het bestuur: hoe heb je de mensen om wie het gaat meegenomen?

Wat ik in de laatste jaren alleen niet goed vind gaan, is dat de neezeggars altijd zoveel meer podium krijgen dan de mensen die gewoon staan te springen om een woning. Dus de mensen die al een woning hebben en vooral boos kunnen zijn over wat in hun achtertuin gebeurt en daar ook de luxe en de tijd voor hebben, worden veel beter gehoord dan de mensen die staan te springen om een woning en helemaal niet wisten dat die raadsvergadering op die tijd was omdat ze daar helemaal niet mee bezig waren. Ik vind dat gemeenteraden zelf veel alerter zouden moeten zijn op die praktijk. Daarom is het volgens mij heel goed om na te denken over hoe we voorkomen dat de "participatie-elite" – zo is dat hier genoemd, dus ik durf dat ook zo te noemen – telkens het podium en de zendtijd krijgt en de mensen die eigenlijk veel meer zendtijd nodig zouden hebben, worden genegeerd. Volgens mij is het heel gezond om daarover na te denken. Dat vergt sowieso volksvertegenwoordigers met een rechte rug, maar ook volksvertegenwoordigers die heel goed snappen dat zij niet een particulier belang, maar het algemeen belang dienen. Dat vergt een gezond gesprek in iedere gemeenteraad en in iedere Provinciale Staten, zo van: hoe gaan we eigenlijk om met inspraak van burgers en hoe verhouden wij ons daartoe? Volgens mij is deze wet best heel zinvol om juist dat gesprek weer opnieuw gevoerd te krijgen.

Mevrouw Van Langen-Visbeek (BBB):

Mijn zorg is juist dat de modelverordening van de VNG wordt afgewacht en wordt ingediend. Naar aanleiding van de commissie of raad wordt er misschien wel of niet een motie ingediend, waardoor de verordening iets verandert van de andere gemeenten. Er wordt dan weer een vinkje gezet, waarna de participatie-elite gaat kijken of ze er iets mee kunnen. Dat denk ik. Maar goed, misschien ben ik te negatief.

Minister De Jonge:

U bent nog veel te jong om cynisch te zijn.

De voorzitter:

Wat een compliment.

De heer Dessing (FVD):

Ik haak even aan op de kwalificatie die deze minister geeft van de participatie-elite. Om het plat te slaan: deze zou alleen uit nimby's bestaan die alleen maar bezig zijn met spaken in het wiel van de overheid steken en bewust traineren. Ik vind dit toch een wat zwart-witte constatering. Is het niet zo dat je juist de mensen die de tijd en de moeite nemen om zich te verdiepen in de procedures en die structurele bezwaren hebben, los van het feit of het al dan niet in hun achtertuin is, een podium zou willen blijven geven en niet het podium zou willen ontnemen? Hoe kijkt de minister daartegen aan?

Minister De Jonge:

Nee, niet ontnemen. Begrijp me niet verkeerd. Ik vind dat mensen recht hebben op inspraak en dat gemeenteraden daarvoor hun deur open moeten zetten. Ik constateer het volgende. Ik spits het nu hier alleen maar toe op die volkshuisvestelijke kant. Er zijn natuurlijk zoveel meer beleidsdomeinen waar inspraak mogelijk is en waar overigens het

fenomeen van een participatie-elite voorkomt. Ik spits het nu even toe op het volkshuisvestelijke domein. Ik zie daar gewoon heel vaak gebeuren dat het met name de mensen zijn die al een woning hebben en uitzicht te verliezen hebben. Zij weten hun recht op uitzicht belangrijker te maken dan het recht op het hebben van een woning van mensen die helemaal niet zo mee kunnen doen in dat participatietraject. Dat maakt dat in gemeenteraden vaak heel onevenwichtig: wel de mensen die nee zeggen, maar niet de woningzoekenden zitten op de publieke tribune.

Waarom is dat zo? Een project gaat over een wijk. Uit die wijk komt vaak ook behoorlijk wat negatief geluid. Negatief geluid is vaak vocaler dan geluid dat zegt: prima, natuurlijk, iedereen heeft een plekje onder de zon nodig, dus kom maar op met je toren. Dat negatieve geluid wordt dus vaak goed gehoord. Die woningzoekenden wonen vaak nog niet in die wijk. Die willen daar graag wonen. Die hebben daar een woning nodig, maar die wonen elders in of buiten de stad. Die worden niet gehoord. De mensen die tegen zijn, worden wel gehoord. Zodoende is er vaak vrij veel aandacht voor de bezwaren uit de wijk en te weinig aandacht voor de woningzoekenden. Dat vergt een volksvertegenwoordiging die voor het algemeen belang opkomt. Ik denk dat het heel gezond is als een volksvertegenwoordiging elkaar erop aanspreekt, daardoor ook het geluid van de publieke tribune weet te relativiseren en zich bewust is van het feit dat woningzoekenden vaak wat minder in staat zijn om zich te melden bij een gemeenteraad dan degenen die tegen bouwprojecten zijn. Maar dan richt ik mij helemaal op de volkshuisvestelijke kant.

Ik zou eenzelfde verhaal kunnen vertellen over subsidies. Ook daarvoor geldt dat er een groep is die gewoon heel goed de weg weet, maar dat het de vraag is of dat de groep is die het meest bediend moet worden. Het is dus altijd zaak voor de volksvertegenwoordiging, of het nu de nationale of de lokale is, om het algemeen belang goed op het netvlies te hebben in plaats van de meest vocale groep te bedienen.

De heer Dessing (FVD):

Ik hoor het verhaal van de minister en ik begrijp het, maar ik wil toch even zekerstellen dat het democratisch recht van die participatie-elite, zoals de minister het noemt, niet zou mogen worden beperkt. In ieder geval zouden er geen richtlijnen mogen zijn richting de decentrale overheden om dat te verminderen. Dat recht zou dus moeten blijven bestaan.

Minister De Jonge:

Zeker. In die vorm van participatie zeker, maar daar hoort wel de aanmoediging bij: zorg wel dat je oog hebt voor iedereen die een belang heeft bij het besluit dat voorligt, en zorg dat je voorkomt dat je vooral een deelbelang aan het behartigen bent en daardoor de belangen van anderen miskent.

De heer Van Hattem (PVV):

Ik vind het toch een klein beetje een cliché zoals de minister het hier neerlegt, dat er alleen maar naar de meest vocale groepen wordt geluisterd als er woningbouwontwikkelingen zijn. Vaak wordt daarover in gemeenteraden best een brede en zuivere afweging gemaakt. Essentieel echter — dat is

misschien ook het onderwerp van vandaag — is de participatie vooraf. Die moet open, transparant en duidelijk zijn. Omwonenden mogen niet op een gegeven moment geconfronteerd worden met een ontwikkeling die al heel ver in de pijplijn zit, waarbij al grondaankopen zijn gedaan en al bepaalde belangen zijn gevestigd. Die omwonenden mogen niet pas op dat moment in het traject meegenomen worden. Ook mogen in een lopend participatietraject niet halverwege de rit ineens allerlei dingen worden gewijzigd, waarbij bijvoorbeeld ineens tig etages boven het afgesproken aantal etages gebouwd worden. Kan de minister zich voorstellen dat die mensen dan terecht in het geweer komen? Wil je die woningbouw realiseren, dan is het juist van belang om het participatietraject van voren af aan en zo transparant mogelijk in te richten.

Minister De Jonge:

Ja, daar ben ik voor. Dat pleit eigenlijk juist voor aanneming van dit wetsvoorstel. Dat betekent namelijk dat je in die participatieverordening opnieuw met elkaar het gesprek voert over hoe het participatietraject moet worden vormgegeven en aan welke voorwaarden dat traject moet voldoen. Dat moeten wij niet willen dicteren; dat moeten de gemeenteraden, Staten of waterschappen zelf doen. Hoe wil je eigenlijk de mensen betrekken bij de beleidsvorming, maar ook bij de uitvoering van het beleid? Hoe je dat wil doen, is echt een keuze op lokaal niveau. De aanmoediging die in het wetsvoorstel zit, is vooral: ga dat gesprek hebben met elkaar, zorg ervoor dat wat kennelijk de bestaande praktijk is in al die jaren, opnieuw tegen het licht gehouden wordt, en ga na of we eigenlijk willen dat het op deze manier gaat.

De heer Van Hattem (PVV):

Ik snap de minister. Ik kan hem volgen. Maar in mijn beleving is dit wetsvoorstel hier erg onduidelijk over. Het richt zich vooral op het handen en voeten geven aan het uitdaagrecht; daar ligt heel sterk de nadruk op. De brede herziening van de inspraakverordening en het versterken van het participatieproces komen daarin niet duidelijk naar voren. Kan de minister misschien toch duidelijk maken waar in het wetsvoorstel die verbreding van de participatie duidelijk tot haar recht komt? Richting de gemeenteraden, die straks met dit wetsvoorstel moeten gaan werken, moet gewoon klip-en-klaar duidelijk zijn dat dit de bedoeling is. Of is het eigenlijk vooral een verhaal om het uitdaagrecht een juridische basis te geven?

Minister De Jonge:

Nee hoor. Sterker nog, het wetsvoorstel is juist met een kan-bepaling voor het uitdaagrecht begonnen. Het is begonnen als een verbreding van de huidige verplichting om te komen tot een inspraakverordening. Maar inmiddels is van de inspraakverordening, die alleen gaat over het betrekken bij de beleidsvorming vooraf, een brede participatieverordening gemaakt, die ook gericht is op de uitvoering van beleid. Dat is de basis van het wetsvoorstel. Daar zat een kan-bepaling rondom het uitdaagrecht in, en die is bij amendement versterkt. Bij amendement is daar een meer imperatieve bepaling van gemaakt. Ik zal daar zo verder op ingaan.

De basis is dus juist de verbreding van een inspraakverordening naar een daadwerkelijke participatieverordening.

Nogmaals, dat is geen toverstaf waarmee de participatie opeens volmaakt wordt vormgegeven. Ook het volmaakt vormgeven van participatie is geen toverstaf voor het oplossen van de kloof tussen overheid en burger. En toch denk ik dat we allemaal onderschrijven dat een goed en doordacht participatiebeleid op lokaal niveau — hoe dichterbij huis, hoe belangrijker dat is — heel erg waardevol is, en dat je daar van tijd tot tijd opnieuw over moet nadenken als gemeente, Staten of waterschap. Daartoe strekt eigenlijk dit wetsvoorstel. Dat is de basis.

De heer Dittrich vraagt: wat kan de rijksoverheid en wat kunnen decentrale overheden ondernemen om de zogenoemde participatieparadox tegen te gaan? Om de participatieparadox te voorkomen, is een open, uitnodigende en samenwerkende houding van de overheid nodig. Participatie moet toegankelijk zijn voor een zo breed mogelijke doelgroep. "Participatieparadox" is het woord dat vaak wordt gebruikt voor: naarmate je meer aan participatie gaat doen, wordt met name de groep die er toch al heel erg goed in was om mee te doen, daar nog beter in. De rest blijft daarmee eigenlijk dus nog meer achter. Dat zou je kunnen zien als de participatieparadox. Het wordt ook weleens gebruikt voor: het is de paradox van toenemende mogelijkheden voor participatie waardoor er nog meer bomen in het donkere bos komen te staan, waardoor mensen de weg niet meer weten qua hoe ze zouden kunnen participeren. Je zou het ook nog kunnen gebruiken voor: naarmate mensen meer mogelijkheden hebben om het beleid in formele zin te beïnvloeden, kan men nog teleurgestelder raken als het niet lukt om dat beleid te beïnvloeden. Dat is ook nog een uitingsvorm van de participatieparadox. Maar meestal wordt dat woord gebruikt voor: nog meer mogelijkheden bieden en daarmee dus nog meer mogelijkheden voor de participatie-elite om het beleid wel te beïnvloeden.

Ik denk dat dit tegengaan begint met bewustwording. Mag ik een ander voorbeeld noemen, aan de kant van de rijksoverheid? Ik heb best vaak de kritiek gehad dat alle subsidies voor verduurzaming van de gebouwde omgeving doorgaans terechtkomen bij de mensen die het heel prima zelf zouden kunnen betalen, en eigenlijk veel te weinig bij de mensen die die het allerhardst nodig hebben om de hele verduurzamingslag mee te kunnen maken. Je moet je er bewust van zijn dat dat zo is, voordat je dat daadwerkelijk kunt veranderen. Ik denk dat we inmiddels in een fase zitten dat we heel veel meer via het Warmtefonds doen en dat we veel meer beroepen zien via het Warmtefonds voor mensen met een inkomen onder de €60.000. We zien toegevoegde subsidie-uitputting, juist bij mensen met een middeninkomen, of met een laag middeninkomen. Ik denk dat daar echt stappen de goede kant op zijn gemaakt. Maar het begint met de bewustwording dat het eigenlijk niet goed is dat onze mogelijkheden om mensen te helpen vooral benut worden door de mensen die het minst geholpen hoeven te worden. Dat geldt ook voor participatie op lokaal niveau. Ik denk dat je moet beginnen met de bewustwording, voordat je in staat bent om die participatieparadox te doorbreken. Daartoe strekt dit wetsvoorstel, omdat je opnieuw over die participatieverordening moet nadenken.

Dan de relatie met de representatieve democratie. Met name de VVD en het CDA waren daar kritisch op, in navolging van de Raad van State, die daar ook heel kritisch op was. Ik begrijp het wel, en toch zie ik zelf het risico ietsje minder. Als er veel geluid komt vanaf de publieke tribune of als er veel geluid komt in de voorbereiding door bijvoorbeeld de

participatie-elite, en als de volksvertegenwoordiging zich vervolgens verplicht voelt om zich daartoe te verhouden omdat men vooral niet het verwijt zou willen krijgen participerende burgers niet serieus te nemen, dan zou je je natuurlijk kunnen afvragen: is dit een taak voor de volwassen volksvertegenwoordiging? Je hebt iedereen te vertegenwoordigen. Je hebt het algemeen belang te dienen. Als je je te veel op sleeptouw laat nemen door een al te particulier belang of door een al te zeer vocaal gemaakt deelbelang, dan is het echt de vraag of je het algemeen belang nog voldoende aan het waarmaken bent.

Ik denk overigens dat dat niet zozeer alleen op lokaal niveau geldt. Ik denk dat dat zeker zozeer geldt op nationaal niveau. Nu ga ik misschien een gevaarlijk pad op, maar ik denk dat dat temeer geldt in Kamers, in raden of in Staten waarin er een heel gefragmenteerd politiek landschap is. Als iedereen het debat gebruikt om de groetjes te doen aan de eigen achterban, dan denk ik dat we als volksvertegenwoordiging onvoldoende bezig zijn om met elkaar het algemeen belang op te zoeken. We kennen natuurlijk artikel 50 van onze Grondwet, die daartoe echt een opdracht geeft aan de volksvertegenwoordiging. En toch hoor je in debatten maar weinig dat volksvertegenwoordigers elkaar op artikel 50 aanspreken, noch in de Tweede Kamer, noch in de Eerste Kamer. Ook op lokaal niveau gebeurt dat eigenlijk veel te weinig.

Het is dus best een gelegitimeerd gebruik om een nogal particulier belang, een deelbelang, te vertegenwoordigen. Dat wordt gezien als: ja, dat belang moet nu eenmaal ook vertegenwoordigd worden. Het aanspreken op "ja, maar hebben we het algemeen belang nou nog op het oog?" gebeurt eigenlijk te weinig. Ik denk eerlijk gezegd ... Laat ik het anders formuleren. Ik weet niet of ik het per se ook verwacht, maar ik acht het zeer denkbaar of in ieder geval mogelijk dat bij de noodzaak om opnieuw die participatieverordening vast te stellen, juist ook raadsleden zich bewust afvragen: "Wat is nou eigenlijk onze kaderstellende rol? Natuurlijk, er moet participatie zijn. Dat moeten we heel veel beter doen en zo, maar dat is geen vorm van directe democratie. Dat is een vorm van verbeterde beleidsvorming of verbeterde beleidsuitvoering, samen met de mensen die object zijn van het beleid. Maar dat ontslaat ons als volksvertegenwoordiging niet van de verplichting om het algemeen belang te blijven dienen." Daarmee staat het dus niet haaks op elkaar of komt het niet in de plaats van, maar is het echt een aanvulling op elkaar.

Nou, oké, ik ben me ervan bewust dat ik een beetje een ideaaltypische werkelijkheid beschrijf, maar toch zou ik hopen dat het die kant opgaat en dat raden dit dus met elkaar gaan bespreken en zeggen: "We moeten ons er zeer van bewust zijn dat dat gevaar er natuurlijk wel is. We zijn hier geen pizzabakkers. Wat een wijk vindt, is niet per se wat een overheid morgen ook kan leveren. Zo werkt het gewoon niet." Hoe vertegenwoordiging zich verhoudt tot burgerparticipatie is dus iets om je heel bewust van te zijn, juist om te voorkomen dat de representatieve democratie zou kunnen worden uitgehold door een toenemend belang van burgerparticipatie.

De heer **Van den Berg** (VVD):

Dank aan de minister voor het ingaan op deze vragen. Ik hoorde de minister volgens mij zeggen, en daar kan ik in zekere zin wel in komen, dat het gesprek in de decentrale

volksvertegenwoordiging moet gaan over: hoe willen we dat doen en hoe willen we ook onze eigen rol bewaken in het dienen van het algemeen belang en niet op sleeptouw worden genomen door toevallig enkele vocale burgers of groepen daarvan? Alleen lijkt het wel of de minister in deze beantwoording een wetsvoorstel verdedigt dat de "wet versterking representatieve democratie" heet, maar de wet heet "Wet versterking participatie op decentraal niveau". Daarom ben ik wel even alert of het, ondanks dat deze redenering misschien aantrekkelijk lijkt, inderdaad op zijn plaats is om deze te voeren voor een wet die toch als bedoeling heeft om de participatieve democratie te versterken naast de representatieve democratie, waarvan de minister zelf ook aangeeft dat daar een inherente spanning bij bestaat.

Minister De Jonge:

Ik erkende ook al dat het een wat ideaaltypische beschrijving is van hoe de werkelijkheid zal verlopen nadat u dit wetsvoorstel aanneemt. Maar laat ik wel overeind houden dat het zinnig is om lokale volksvertegenwoordigers opnieuw aan te zetten om te doordenken: hoe verhouden wij ons eigenlijk tot de participatiedemocratie en tot inspraak van burgers? Dat is één. Twee. Ik denk dat er altijd inherente spanning zal zijn, of die wet nou wel of niet wordt aangenomen. Die spanning is nooit helemaal oplosbaar, behalve dan door volksvertegenwoordigers die zeer taakbewust zijn, een rechte rug hebben, heel goed kunnen luisteren, maar ook wel heel goed vervolgens zelf tot een oordeel kunnen komen. Ik denk dus dat die spanning minder wordt met een goede volksvertegenwoordiging die ook af en toe in de spiegel durft te kijken: zitten wij nog op de goede stoel en doen we nog wat er echt van ons verwacht mag worden? Dat laat zich natuurlijk nooit helemaal afdwingen met een wet of met een verordening, maar ik denk dat het heel erg zinnig is om dat gesprek te voeren. We gaan de spanning dus nooit helemaal oplossen, maar dat gesprek voeren biedt een handvat om op z'n minst tot bewustwording van die spanning te komen.

De heer Van den Berg (VVD):

Met deze aanvullende toelichting zou mijn laatste vraag op dit punt als volgt zijn, gegeven het feit dat we het volgens mij allemaal een goed idee zouden vinden als er in de decentrale volksvertegenwoordiging meer gesproken wordt over: wat is participatie, wat doet participatie, hoe verhouden participatieve democratie en representatieve democratie zich tot elkaar? Maar als ik de redeneerlijn van de minister volg, zou het dus ook heel goed kunnen dat leden van een raad of een Provinciale Staten of een ab van het waterschap na die beschouwing met elkaar tot de conclusie komen: wij vinden het eigenlijk heel belangrijk en we zien onszelf als het beste burgerberaad; wij zien de representatieve democratie als de beste manier om burgers te laten participeren. Is dan ook het beoogde doel van deze wet bereikt?

Minister De Jonge:

Nou, ik vind wel dat gemeenteraden echt zelf tot de conclusie moeten komen welke vorm van participatie zij wenselijk vinden en als aanvulling zien op hun rol en welke vorm van participatie past bij de bestuurscultuur die zij hebben en willen hebben. Anders hadden we dat moeten dicteren, maar dat hebben we heel bewust niet gedaan. Er gaat dus

lokale variatie ontstaan. Daarom ben ik er niet zo heel erg voor om dit nader te normeren of nader te dicteren, noch vanwege de mogelijkheden van juridisering achteraf — daar zou ik echt niet voor zijn — maar ook niet omdat je dan best weleens de plank mis zou kunnen slaan. Want laat nou die vorm van participatie ook passen bij de bestuurlijke cultuur.

Ideaaltypisch werkt het systeem als volgt. Stel dat de mensen die zich vertegenwoordigd zouden moeten weten, zich helemaal niet herkennen in de manier waarop de burgerparticipatie wordt ingericht. Dan ga ik ervan uit dat zij bij de volgende verkiezing anders zullen stemmen. Zo zou het eigenlijk moeten werken. Dus nee, ik vind eigenlijk dat we die lokale variatie moeten laten bestaan en juist niet dictaten van hieruit moeten opleggen over de vorm waarin die participatie moet plaatshebben. Maar op lokaal niveau moet opnieuw tot bewustwording worden gekomen van hoe men dat wil inrichten. Ik kom daarbij even terug op het punt van de spanning tussen de participatieve democratie en de representatieve democratie. Het gaat om de vraag hoe men zich als representatieve democratie verhoudt tot burgerparticipatie en hoe men voorkomt dat die band al te clandestien wordt en dat men al te veel op deelbelangen gaat sturen. Dat is denk een heel gezond gesprek om te gaan voeren in eigenlijk ieder vertegenwoordigend gremium.

De heer Talsma (ChristenUnie):

De minister verwijst terecht naar artikel 50 van de Grondwet. Als je dat platslaat, komt dat erop neer dat alle stemmen gehoord moeten worden.

Minister De Jonge:

Ja.

De heer Talsma (ChristenUnie):

Dat is in het bijzonder zo in de volksvertegenwoordiging. De minister heeft eerder gezegd: de participatieparadox is er en wordt met dit wetsvoorstel niet weggenomen. Daar zijn we het heel snel over eens. Vervolgens is natuurlijk wel de vraag hoe decentrale overheden daarmee omgaan. De minister hoor ik dan zeggen, als aansporing: zorg er nou voor dat je ook die andere stemmen te horen krijgt en zorg ervoor dat je zo veel mogelijk mensen betreft. Dan veroorloof ik mij toch maar de vrijheid om te zeggen dat ik dat nog wel een beetje een magere aansporing vind. Wat hebben die decentrale overheden van de minister te verwachten in hele concrete zin om te zorgen dat ze dat waar kunnen maken? De aansporing begrijp ik en deel ik, maar daarmee komen we er niet. Hoe kunnen provincies, gemeenten, waterschappen et cetera ervoor zorgen dat de stemmen die nu niet gehoord worden, wel gehoord gaan worden in de toekomst, anders dan met de aansporing "zorg dat ze gehoord worden"?

Minister De Jonge:

Ik betoogde het net al: heel bewust hebben we niet gekozen voor allerlei instructies over wat de inhoud van die verordening zou moeten zijn. Dat wil ik ook echt niet, want ik denk echt dat dit onverstandig is en dat dit in de interbestuurlijke verhoudingen niet passend en niet kloppend is, omdat dit echt wel raakt aan de autonomie. Sedert 1992 bestaat de

verplichting om te komen tot een verordening waarin je de inspraak regelt. Eerst heette dat een inspraakverordening. Nu zien we inspraak breder en heet het dus een participatieverordening. Het enkele feit dat die participatieverordening moet worden gemaakt, hernieuwt de opdracht aan de lokale volksvertegenwoordiging om opnieuw na te denken over de vraag hoe zij zich verhoudt tot burgerparticipatie. Ik denk dat dat proces zinvol is, zonder dat we dat vooraf normeren. Het is sowieso zinvol, ook om die vraag opnieuw te beantwoorden. Inderdaad komt daar een aanmoediging bij en doen we van alles in de ondersteuning — dat komt in het derde blok aan de orde — maar ik wil niet op voorhand normeren hoe men dat moet doen.

Meer in z'n algemeenheid constateer ik en deel ik de conclusie dat het risico van sturen op deelbelangen en het risico op de vocale partij het meest aan het woord laten er gewoon zijn. Juist de opdracht dat men zich opnieuw moet buigen over de vraag hoe participatie daar opnieuw vorm moeten krijgen en hoe men zich als representatieve democratie zich verhoudt tot de burgerparticipatie, juist die hernieuwde opdracht die vanuit dit wetsvoorstel richting gemeenten, waterschappen en provincies gaat, moet ervoor zorgen dat dat debat opnieuw wordt gevoerd en dat dat opnieuw tot bewustwording leidt. In hoe dat dan zou kunnen, daar kunnen wij inderdaad bij helpen. En dat doen we ook. Overigens kunnen gemeenten daarin ook elkaar helpen, want er zijn fantastische voorbeelden op lokaal niveau. Maar dat je opnieuw moet nadenken over de vraag hoe we dat willen doen, gaat denk ik het meest helpend zijn.

De voorzitter:

De heer Talsma nog.

De heer Talsma (ChristenUnie):

Nog één vervolgvraag daarop. Ik hoorde de minister in een bijzinnetje zeggen: wij kunnen daarbij helpen en dat doen we ook. Dan is mijn vervolgvraag of de minister wat nader kan toelichten hoe die hulp er nu dan uitziet. Over dat niet-normeren zijn we het gauw eens. Ik heb daar ook niet om gevraagd, dus daar zijn de minister en ik het gauw over eens. Dat daar het debat over gevoerd wordt in de decentrale volksvertegenwoordigingen is fantastisch. Dat is een goed idee. Maar waar zit die hulp dan? Waar kunnen gemeentes, provincies en waterschappen een beetje kennis, ervaring en best practices opdoen?

Minister De Jonge:

Vindt u het goed als ik daar in het derde blok op inga? Dat heet namelijk "ondersteunend beleid".

De heer Talsma (ChristenUnie):

Ik meende dat u hier al aan toe was, maar ik wacht gerust op uw derde blok.

Minister De Jonge:

Dat komt in het derde blok; dan zal ik u ten volle bedienen.

De voorzitter:

Dat is heel fijn. Hoever bent u al in uw eerste blok?

Minister De Jonge:

Nou, halverwege. Nee, ik ben wel over de helft. Dank u wel overigens, dat u als bondigheidscoach mij weer eventjes tot de orde roept.

De BBB vraagt over "zonder last en ruggespraak". Dat gaat eigenlijk hierover, namelijk dat je inderdaad zonder last en ruggespraak gewoon je representatieve rol vervult en daarmee recht doet aan het hoofdschap van de gemeenteraad, zoals dat ook door de wetgever beoogd is. Daar doet dit wetsvoorstel echt niet aan af.

Hoe zorgen we ervoor dat mensen niet teleurgesteld raken en hoe voorkomen we dat de praktijk eerder cynisme creëert? Dat vragen mevrouw Roovers en ook mevrouw Van Langen. Ja, wist ik het maar. Hoe voorkomen we dat mensen teleurgesteld raken door de politiek? Als we daar het antwoord nog eens op hadden, zou ons dat geweldig helpen. Ik denk dat het wel echt zo werkt — daar is natuurlijk ook heel veel evidentie voor — dat als je mensen goed meeneemt in de dilemma's die er gewoon zijn bij de keuzes die je in beleid hebt te maken en de dilemma's die er ook in de uitvoering weer zijn, dit absoluut begrip creëert. Dat verkleint de kloof, als je het goed doet. Als je aan de voorkant verwachtingen wekt over de mate waarin die betrokkenheid ook leidt tot een uitkomst die sowieso recht doet aan wat mensen hadden ingebracht, dan is dat juist het recept voor teleurstelling. Ik denk dus dat er in de participatiepraktijk heel veel goede en ook heel veel slechte ervaringen zijn en dat er dus heel erg geleerd kan worden hoe het moet, maar vooral ook hoe het niet moet. Gelukkig zijn er al heel veel gemeenten, provincies en waterschappen die dat wel hebben uitgevonden. Ik denk dus dat die lerende praktijk juist ook helpt om frustratie te voorkomen; maar frustratie ligt zeker op de loer.

Mevrouw Roovers (GroenLinks-PvdA):

Even kort op dit punt. Het ging mij niet om het voorkomen van frustratie en teleurstelling in zijn algemeenheid. Daar wil ik ook wel iets over weten, maar het gaat om een vrij concrete georganiseerde frustratie waarbij volgens het proefschrift van mevrouw Driessen, waar we het eerder over hadden, de overheid het probleem is. Het gaat daarbij niet om zomaar een teleurstelling; het gaat om een teleurstelling die ingebakken zit in het traject zoals het nu door de overheid is vormgegeven, omdat er verschillende loketten zijn, omdat ambtenaren niet meewerken et cetera. Het gaat er dus niet zozeer om dat we te hoge verwachtingen wekken of dat burgers ermee moeten leren omgaan dat niet alles kan, maar het gaat er vooral ook om dat de ambtelijke organisatie op een andere manier ingericht zou kunnen en moeten worden. Zou u daar nog eens op in kunnen gaan?

Minister De Jonge:

Ja, zeker. Ik heb die ervaring als wethouder gehad toen we inderdaad vorm en inhoud probeerden te geven aan dat right to challenge. Daarbij hebben we zeker geleerd hoe het niet moet, maar ook hoe het wel zou kunnen, juist eigenlijk door aan de voorkant heel goed na te denken over de vraag welke ruimte je bereid bent te bieden. Ik zie datzelfde eigenlijk weer terugkomen in de vormgeving van het burgerforum rondom klimaat. Dat doe ik samen met collega Jetten. Daarvan zijn ook internationaal fantastische voorbeelden. Maar het Franse voorbeeld is daarbij volgens mij

juist het recept voor teleurstelling: je richt een heel burgerforum in, laat mensen meepraten, geeft mensen de suggestie mee dat je ook gaat doen wat er uitkomt en zegt dan vervolgens: dank u wel, maar dat gaan we natuurlijk niet doen, want we willen als politiek wel zelf blijven besluiten. Als je aan de voorkant van plan was om dat alleen maar als zomaar een mening mee te gaan nemen, had je dat ook aan de voorkant moeten zeggen. Als je de suggestie hebt gewekt dat je gaat doen wat er uitkomt en je het vervolgens niet doet, dan is dat het recept voor teleurstelling. Ik denk dat dat de lessen zijn die nationaal en internationaal zijn getrokken.

Ik hoop dat men ook leert van dit type lessen op het moment dat men die participatieverordening gaat vormgeven en dat men daarbij ook niet een te grote participatiebroek aantrekt, om het zo maar eens te zeggen. Participatie die je niet kunt waarmaken, moet je dus vooral ook niet willen doen. Doe dus wat je ook kunt waarmaken en maak aan de voorkant helder waartoe je bereid bent, welke beslisruimte er is en welke beslisruimte je ook bereid bent — zo zou je het kunnen zeggen — om als volksvertegenwoordiging af te staan. Als dat niet het geval is, doe dan vooral niet alsof, want dan neem je mensen in de maling.

Mevrouw Roovers (GroenLinks-PvdA):

Ik vind "hoop" een mooi woord. U hoopt dat de lokale overheden hier verstandig mee omgaan en daarvan leren. Het woord "hoop" schoot mij wel vaker te binnen bij het bestuderen van het wetsvoorstel en alles wat daarmee gepaard ging, want u hoopt best wel veel ...

Minister De Jonge:

Sowieso.

Mevrouw Roovers (GroenLinks-PvdA):

... ten aanzien van lokale overheden. Ik help het u hopen, maar kunnen we die lerende houding, die kennisuitwisseling en het omturnen van die ambtelijke organisatie ook stimuleren?

Minister De Jonge:

Dat kunnen we zeker. Ik wil bijna weer reclame maken voor het derde blok over ondersteunend beleid. Dat gaan we dus zeker doen; dat gaan we óók doen. Ik kom daar zo op terug.

De heer Van Hattem zegt dat de raad vrij is om te beslissen over onderwerpen voor participatie en dat het vooraf uitsluiten van onderwerpen kan leiden tot politieke willekeur, in die zin dat politiek gevoelige onderwerpen juist niet meer voor participatie in aanmerking komen. Dat kan, maar dan reken ik er wel op dat er een debat is in de gemeenteraad, waarbij men zegt dat dat eigenlijk niet zou moeten, of dat het een hele bewuste keus is. Je kunt niet warm en koud tegelijk blazen. Ik denk dat dit wetsvoorstel het primaat heel duidelijk bij de volksvertegenwoordiging laat, bij de representatieve democratie, maar het geeft diezelfde representatieve democratie wel de opdracht mee om na te denken over hoe op zo'n manier aan burgerparticipatie kan worden gedaan dat er inspraak wordt gegeven bij de vorming van beleid en ook bij de uitvoering van beleid. Dat is wat dit wetsvoorstel doet. Je wilt ook recht doen aan de lokale

autonomie. Als je dat doet, kan het inderdaad zo zijn dat onderwerpen worden uitgesloten van participatie. Dat kan; dat is niet verboden. Als mensen daar heel erg boos over zijn, moeten ze de volgende keer anders stemmen. Dat is dus niet verboden. Dat wil ik ook niet dicteren of zo, want anders gaan we hier echt voorschrijven hoe gemeenteraden hun werk moeten doen. Dat vind ik niet juist. Tegelijkertijd denk ik dat juist door ook hier weer heel bewust dat gesprek te voeren over hoe we willen dat burgerparticipatie eruit komt te zien, daar op z'n minst een heel bewust besluit over wordt genomen.

De VVD vraagt welke boodschap de minister geeft aan een gemeenteraad die door dit wetsvoorstel wordt gezien als niet representatief. Dat is eigenlijk een beetje een variant op de benoemde spanning tussen representatie en burgerparticipatie. De raad staat aan het hoofd van de gemeente, dat staat zo in de Grondwet en dat verandert natuurlijk niet met dit wetsvoorstel. De raad vertegenwoordigt de gehele bevolking van de gemeente, zo staat het in de wet, en dat klopt ook. Daarom zijn er ook verkiezingen. Laat ik het een beetje volks zeggen: de raad moet het zich gewoon niet laten aanleunen dat hij er minder over zou gaan en dat er ook nog anderen mogen meepraten. De raad moet daar ook volwassen in zijn. Ik denk juist dat het gesprek op lokaal niveau ook de motivatie kan bieden om je daar weer eens bij te laten bepalen.

Mevrouw Van Langen vroeg ook naar andere vormen van participatie. Dat klopt. Er staat een participatieverplichting in de Participatiewet, in het sociale domein, en ook in de Wmo. Dan gaat het echt over cliëntenraden, dus over het object van beleid, zou je kunnen zeggen. In de Omgevingswet staat een algemene participatieplicht, door de motie-Nooren. Ik denk juist dat dit ervoor zorgt om integraal te bepalen hoe we willen dat participatie vorm krijgt. Het is juist om te voorkomen dat al die wettelijke participatieverplichtingen een donker bos met allerlei bomen creëren, waardoor mensen de weg niet meer weten. Die participatieverordening biedt echt het integrale verhaal, vanuit de gemeenten, vanuit de Staten, over hoe je mee kunt doen. Daarmee wordt juist integraal doordacht hoe je participatie het beste kunt vormgeven, juist om te voorkomen wat u betoogt, namelijk dat alles langs elkaar gebeurt en het voor mensen niet meer duidelijk is hoe ze kunnen meedoen.

De voorzitter:

Nog een interruptie van mevrouw Van Langen. Ik wil de leden erop attenderen dat we echt om 18.30 uur moeten schorsen vanwege wat commissievergaderingen, dus laten we ook de minister helpen in zijn tijdmanagement.

Mevrouw Van Langen-Visbeek (BBB):

De minister zegt dat dit zou kunnen, maar dat staat nergens. De opsteller van de wet heeft niet de kans gegrepen om te zeggen: dit is de bedoeling bij al die verschillende vormen van participatie; zo gaan we het doen.

Minister De Jonge:

Nou, eigenlijk toch wel. Al die wetten normeren ook niet hoe die participatie moet plaatsvinden. Deze wet vraagt juist aan lokale overheden om een participatieverordening te maken. In die verordening staat dan hoe participatie moet plaatsvinden. Deze wet biedt daarmee wel de opdracht om

te komen tot een integrale participatieverordening, die niet sectorspecifiek is, maar die juist in de breedte van het werk van de gemeente, de provincie of het waterschap moet bepalen hoe participatie vorm moet krijgen. Daarbinnen kan men weer allerlei keuzes maken. Stel dat je als betrokken burger wil weten hoe je mee kan doen, dan hoef je inderdaad alleen maar de participatieverordening te lezen en dan weet je hoe je kan meedoen. Je hoeft niet allerlei wetten in te duiken.

Mevrouw Van Langen-Visbeek (BBB):

U bent wethouder geweest en weet hoe het werkt in een gemeente. Je hebt het sociale domein, je hebt het ruimtelijke domein, je hebt het bedrijfseconomische deel. Ik denk dat er aan die integrale aanpak nog wel wat gewerkt kan worden, net als bij de rijksoverheid. De vraag is of deze wet daarbij gaat helpen. In mijn ogen blijft dat een vraag.

Minister De Jonge:

In de wet wordt in ieder geval uitgegaan van een integrale participatieverordening. Daarbinnen kunnen gemeenteraden natuurlijk zelf weer keuzes maken: dit willen we in dat domein doen, dit willen we in dat domein doen. Er was een zorg of burgers niet in het donkere bos van participatie gaan verdwalen. Deze wet helpt daar juist een beetje bij door te zeggen dat het één integrale participatieverordening moet zijn.

Mevrouw Van Langen-Visbeek (BBB):

Maar die andere verordeningen zijn er ook nog.

Minister De Jonge:

Daar moet dan de gemeenteraad op letten, maar dat hoort wel te worden gestroomlijnd in deze participatieverordening.

Mevrouw Van Langen-Visbeek (BBB):

En die zijn ook verplicht, volgens mij.

Minister De Jonge:

Die moeten in deze participatieverordening echt bij elkaar komen.

De voorzitter:

Mevrouw Van Langen, graag ook een beetje via de voorzitter, of niet een beetje maar helemaal. Misschien bent u niet tevreden met het antwoord, maar ik wil aan de collega's vragen om de minister zijn eerste blok te laten afmaken. Dan kunnen we doorstomen naar het tweede en derde blok en misschien halen we 18.30 uur dan nog wel.

Minister De Jonge:

Dat zou zomaar kunnen, hoor.

Hoe verhoudt dit wetsvoorstel zich tot de gemeentelijke autonomie in het Europees Handvest inzake lokale autonomie? Dat klopt, gemeenten hebben een grondwettelijk erkende autonomie. Ook het Europees Handvest beschermt die. Staatsrechtelijk ziet die autonomie echter op andere

zaken. Autonomie betekent dat gemeenten zelf regels kunnen stellen en bestuur kunnen voeren over die onderwerpen die door de rijksoverheid vrij zijn gelaten; cultuur, sport, recreatie et cetera. Daar doet dit wetsvoorstel niets aan af. De wetgever kan immers kiezen om de Gemeentewet aan te passen en wettelijke taken in wetgeving op te leggen. Het Europees Handvest gaat er zelfs van uit dat gemeenten zo veel mogelijk taken krijgen opgelegd. De autonomie is wettelijk geregeld in artikel 124 van de Grondwet. Artikel 132 van diezelfde Grondwet bepaalt vervolgens dat de inrichting, de samenstelling en de bevoegdheden van het gemeentebestuur door de wet worden geregeld. Dat is hier gebeurd in de Gemeentewet. Die wet wijzigen we hier. Dat de wet de inrichting van gemeenten regelt en dat dit niet aan gemeenten zelf wordt overgelaten, is al zo sinds de Grondwet van 1848, van de in de eerste termijn nog bejubelde Thorbecke. Er is dus niets nieuws onder de zon.

In de wet worden burgers beperkt tot "ingezetenen", zegt mevrouw Roovers. Dat zal betekenen dat burgers uit de ene gemeente het niet voor het zeggen krijgen in de andere gemeente. Maar geldt deze eis van lokale verankering ook voor maatschappelijke partijen? Het huidige artikel 150 Gemeentewet laat de mogelijkheid open dat in bepaalde gevallen slechts inspraak wordt verleend aan bepaalde ingezetenen, organisaties of instellingen. Wie die ingezetenen van de gemeente zijn, wordt door artikel 2 en 3 van de Gemeentewet geregeld. Het begrip "in de gemeente een belang hebbende natuurlijke en rechtspersonen" moet ruim worden uitgelegd. Ook regionale en landelijke instellingen vallen eronder, indien uit hun doelstelling een betrokkenheid bij het beleid van de desbetreffende gemeente voortvloeit. Daar is ook heel veel jurisprudentie over. De voorgestelde wetstekst sluit in lijn daarmee ook niet uit dat ook maatschappelijke partijen die niet in de gemeente, de provincie, het waterschap of het openbaar lichaam gevestigd zijn, betrokken kunnen worden bij de uitvoering. Dat geldt ook voor partijen die niet in Nederland gevestigd worden. Hoe overheden daarmee willen omgaan, kunnen ze definiëren in die verordening.

Hoe zou de minister het begrip "maatschappelijke partijen" willen definiëren? Het is aan decentrale overheden zelf om te beslissen door welk type maatschappelijke partij de uitvoering van gemeentelijke taken kan worden overgenomen. Afhankelijk van de lokale omstandigheden kan het bijvoorbeeld gaan om lokale verenigingen, stichtingen, buurtcomités, woongroepen, vrijwilligersorganisaties, maatschappelijke organisaties en sociale bedrijven zonder winstoogmerk, of een georganiseerd collectief van bewoners dat geen formele rechtsvorm heeft.

Hoe zit het dan met het fenomeen "zonder winstoogmerk"? Dat kun je echt in een verordening regelen. Er zijn ook allerlei modelbepalingen voor in verordeningen om dat op die manier te regelen. Daarbij kun je ook nog het onderscheid maken tussen winst die wordt teruggeploegd in de organisatie en winst die echt kan worden uitgekeerd. Dat is met een ding in de verordening echt te voorkomen. De bedoeling is in ieder geval om maatschappelijke organisaties de mogelijkheid te geven.

Waar baseert de minister zijn standpunt op dat het wetsvoorstel niet leidt tot een taakverzwaring voor deze overheden? Het maken van verordeningen is eigenlijk een eenmalige klus. Dus inderdaad, dat is eventjes werk. Maar goed,

dat is een eenmalige klus. Wat de manier betreft waarop participatie vorm krijgt: participatie krijgt nu ook vorm in een bepaalde hoedanigheid. Uiteindelijk is dat natuurlijk wel weer begrensd door financiële mogelijkheden; dat is waar. Maar het enkele feit dat er sprake moet zijn van burgerparticipatie leidt niet tot een taakverzwaring, meer kosten of wat dan ook. Het heel uitbundig doen, en over alles langs alle deuren gaan, leidt inderdaad wel tot meer werk, maar dat moet je dan ook niet opschrijven in je participatieverordening.

Waarom wordt dit alleen voor lagere overheden verplicht, vraagt mevrouw Van Langen. Kijk eens naar je eigen, zegt mevrouw Van Langen eigenlijk. Nou, dat doen we ook. Het is ook wel terecht dat mevrouw Van Langen dat zegt. Dat vind ik echt wel. Ik heb daar op 11 maart heel uitvoerige brieven over gestuurd, over de aanpak burgerparticipatie en over burgerfora. We stellen bijvoorbeeld een burgerforum in op het terrein van klimaat en energie. We hebben bij het maken van de Nota Ruimte een heel traject gedaan van "op de stoel van de minister". Daarbij hebben we heel veel mensen gevraagd: als je deze keuze zou moeten maken, hoe zou jij dat dan doen? Daar zit een heel participatiebeleid aan gekoppeld. Dus ik denk dat we ook op nationaal niveau wel degelijk op allerlei fronten doen aan burgerparticipatie.

Mevrouw Roovers zegt dat in een recent proefschrift van de bestuursrechtjurist Esmée Driessen — dit proefschrift dus — wordt gesuggereerd dat het nemen van een publiekrechtelijk beginselbesluit aan het begin van elk participatietraject de aansprakelijkheidsvraag zou kunnen oplossen, en dat dit sowieso een goed idee zou zijn.

De voorzitter:

Minister, u praat nu wel heel snel. Het ligt misschien aan mij, maar het tempo mag wel iets lager. Zelfs ik versta het niet meer.

Minister De Jonge:

Oké, prima. Ga door met deze coaching. We gaan weer ietsje omlaag met het tempo. Ik dacht: ik voer het even op. Maar dan gaan we weer ietsje omlaag.

Het publiekrechtelijk beginselbesluit, voortvloeiend uit het proefschrift: is dat een goed idee? Ja, dat is een goed idee, maar ik ga het niet voorschrijven. Ik ga dus geen instructies voor de modelverordening voorschrijven. Maar dat je aan de voorkant nadenkt over hoe een participatietraject eruit zou moeten zien, zeker bij wat grotere trajecten, kan wel degelijk meer zekerheid geven voor de participanten in het participatietraject. Dus dat is gewoon waar.

Verder vraagt mevrouw Van Langen of deze wet niet kan leiden tot nog meer werk voor juristen, waaraan we toch al een tekort hebben. Dat weet ik niet. Het maken van die verordening is natuurlijk wel juristenwerk. Maar juist het feit dat we niet van tevoren gaan normeren hoe die participatie eruitziet, betekent dat ik niet verwacht dat dit leidt tot allerlei jurisdisering. Dat geloof ik eerlijk gezegd niet. Sterker nog, ik denk dat als je participatie heel goed vormgeeft aan de voorkant, je bezwaar en beroep kunt voorkomen aan de achterkant. Het zou dus wel eens kunnen leiden tot minder juristen. Dan gaat mevrouw Roovers mij natuurlijk verwijten dat dit wel een heel hoopgevende verwachting is ten aan-

zien van de wet, dus laat ik dat dan maar niet uitspreken, maar ik denk niet dat het leidt tot meer werk voor juristen.

De BBB vraagt waarom we de overheden niet zelf laten bepalen of ze überhaupt behoefte hebben aan kaderstelling op het gebied van participatie en het uitdaagrecht. We hebben heel erg samen opgetrokken met overheden in het maken van deze wet en die heeft echt wel steun, juist ook omdat de vorm waarin heel erg vrij wordt gelaten en de overgangstijd best heel ruim is. De wet gaat in op 1 januari 2025 en dan heeft men vervolgens twee jaar de tijd om de inspraakverordening te actualiseren of de participatieverordening te maken. Dus ik denk dat daarmee echt wel de ruimte en de tijd worden geboden.

De heer Van den Berg vraagt hoe we vertraging voorkomen. Ik denk dat dit juist onderdeel moet zijn van het bediscussieren van de participatieverordening. Het is prachtig om een heel participatiecircus op te tuigen, maar als dat leidt tot vertraging in de besluitvorming, is het zeer de vraag of je het object van beleid, namelijk de mensen die gebaat zijn bij het besluit, wel aan het helpen bent. Dus ook op dat punt geldt: meer participatie is niet altijd beter. Participatie moet ook een doenlijk en hanterbaar traject blijven voor de gemeenten en dat vergt soms ook wel het opnieuw bedenken van hoe je dat vormgeeft.

De BBB vraagt wie ervoor opdraait als het budget wordt overschreden. De raad blijft gewoon het budgetrecht houden, dus daar verandert deze wet helemaal niets aan.

De SP vraagt of mensen ook bereid zijn om hiervoor hun rechtsbescherming op te geven. Ik denk dat hier twee discussies met elkaar worden vermengd. U noemde ook heel bewust het wetsvoorstel regie dat in de Tweede Kamer ligt. Dat gaat niet over participatie, maar over de mogelijkheden van bezwaar en beroep. Juridische participatie kun je ook een vorm van participatie noemen, maar wat hier wordt beoogd, is wel een andere vorm van participatie. Waarom zou ik het hoger beroep in tweede instantie willen schrappen waar het gaat over ruimtelijke beslissingen? Dankzij de participatieverordening aan de voorkant zijn mensen al betrokken bij een ruimtelijk besluit. Vervolgens is er een politiek besluit waarop mensen nog inspraak kunnen hebben in de gemeenteraad. Daarna is er de mogelijkheid van én bezwaar én beroep als het gaat over het bestemmingsplan, in een instantie. Bij de vergunningverlening op basis van dat bestemmingsplan, inmiddels omgevingsplan geheten, kan je ook nog een keer bezwaar maken en daarna in beroep gaan en kan je onder de huidige wet ook nog een keer in hoger beroep gaan. Dan is het wel sint-juttemis en dat is het ook heel vaak in dit soort trajecten. Er wordt ook zelden meer iets nieuws aangedragen. Dat kan ook bijna niet anders. Probeer maar eens iets nieuws te bedenken als je voor de zoveelste keer bezwaar en beroep aantekent.

Dus het zijn heel vaak dezelfde "kansloze" beroepen die worden ingesteld en die worden ook heel vaak afgewezen. Alleen, ze leiden wel tot heel veel vertraging en worden gewoon ook strategisch ingezet om tot vertraging te leiden opdat de belegger in bijvoorbeeld een woontoren afhaakt. Dus hier moeten we echt van af, want het is op een geweldige manier belemmerend voor het oplossen van het woningtekort. Ik had dat wetsvoorstel ook nog heel graag met u behandeld maar ik denk dat dat net niet meer gaat lukken in de komende vier weken, maar hier ben ik zeer van

overtuigd en het kan trouwens ook op heel brede steun rekenen, niet alleen bij marktpartijen maar ook bij gemeenten, om van het beroep in twee instanties af te geraken. Het gaat ook echt over rechtszekerheid. Dus uiteindelijk een besluit traineren, leidt ook tot een afname van rechtszekerheid voor zowel woningzoekenden als beleggers. Dus het dient ook echt de rechtszekerheid om gewoon een besluit te nemen; een keer bezwaar, een keer beroep en klaar is Kees.

Dan de Nationale ombudsman: de overheid heeft te veel de neiging om bij nieuwe problemen nieuwe wetten voor te schrijven in plaats van te luisteren naar de burgers. Waarom vormt dit wetsvoorstel daar een uitzondering op? Er is nu al een wet die verplicht om te komen tot een inspraakverordening en die inspraakverordening wordt verbreed door de participatieverordening. Dat is inderdaad een kleine wijziging. Ik geloof niet dat de memorie van toelichting suggereert dat we daarmee alle problemen oplossen. Overigens leidt participatie, althans, goede participatie, wel tot beter luisteren naar burgers. Dat zou juist heel erg tegemoet kunnen komen aan de bezwaren van de Nationale ombudsman, die ik eigenlijk wel herken.

Forum vraagt hoe afdwingbaar deze wet is. Op de Gemeentewet zelf zijn geen specifieke toezichtbepalingen van toepassing. Bij een medebewindtaak is dat wel zo, maar bij de Gemeentewet is dat niet zo. We gaan gewoon uit van vertrouwen en van het feit dat decentrale overheden zich aan de wet en geldende verplichtingen houden. Zou een verordening in strijd zijn met de wet, dan zou die vernietigd kunnen worden. Ik zie niet zozeer de situatie voor me dat we op basis van een participatieverordening zeggen: deze is niet in lijn met de wet of met de bedoeling van de wet, dus die gaan we vernietigen. Ik zie niet snel een minister van BZK voor me die dat zou gaan doen. Maar de systematiek van de Gemeentewet werkt zo: als een verordening in strijd is met de wet, dan kan die voor vernietiging worden voorgedragen door de Kroon. Overigens, als dat gebeurt, zou een gemeente vervolgens naar de Raad van State kunnen gaan en daar hoger beroep aan kunnen tekenen. Met een wet die zo weinig normerend is, moet je wel van goeden huize komen om die vernietiging vanwege strijd met het algemeen belang of strijd met de wet, goed te onderbouwen. Ik zie het gewoon niet voor me dat dat ooit zal leiden tot vernietiging.

Moeten we de gemeenteraden, de Statenfracties, de waterschappen en de eilandsraden niet de tijd en ruimte geven om zelf een moment te kiezen? Die vraag heb ik al beantwoord, excuus.

Dan een vraag van Volt: is de minister bereid om decentrale gemeentes te helpen, ook qua flexibiliteit voor inwerking-treding? Ik denk dat we ze heel veel ruimte geven. Deze wet gaat pas op 1 januari in. Dan is er nog twee jaar om de participatieverordening vast te stellen. Ik denk dus dat daar heel veel ruimte zit.

Forum vroeg waar inwoners terecht kunnen met zorgen over het functioneren van decentrale overheden. Is deze wet daarvoor een oplossing? Ik denk eigenlijk van niet. Ik denk wel dat meer participatiemogelijkheden meer mogelijkheden voor inspraak bieden. Dat geloof ik wel. Verder is, waar men zich echt zorgen maakt over het functioneren van de overheid, de lokale volksvertegenwoordiging

gewoon aan zet. De deur van de lokale volksvertegenwoordiging moet openstaan voor mensen die zich zorgen maken over het functioneren van de lokale overheid.

Nog één vraag van de heer Hartog. Volgens zijn observatie is de aanpak op het gebied van democratische vernieuwing zoals die nu voorligt, best gefragmenteerd. Zou het niet in één samenhangend wetsvoorstel moeten worden behandeld? Voor de paar weken die mij nog resten, is dat denk ik te ambitieus. We hebben natuurlijk de staatscommissie-Remkes gehad, met een heel wetgevingsprogramma als gevolg. Daar is een initiatiefwet van de SP over het correctief referendum aan toegevoegd. Dat is het palet en ik denk dat dat palet passend is bij de inzet van het kabinet. Wat een volgend kabinet op dit punt van plan is, durf ik eerlijk gezegd niet te zeggen. Maar ik denk dat er, juist door het rapport van de staatscommissie integraal te behandelen, ook best integraal is nagedacht. Er zijn natuurlijk partijen, fracties, die veel verder zouden willen gaan dan waarvoor een meerderheid bestaat. Dat is natuurlijk zo, maar ik denk dat we ten aanzien van democratische vernieuwing best een samenhangend geheel tot stand hebben gebracht. Mogelijkerwijs gaat dat niet ver genoeg, in uw optiek, en dat respecteer ik, maar ik denk wel dat het behoorlijk samenhangend is geweest.

Dat was het eerste blok, voorzitter, en ook het dikste blok. Dat scheelt weer.

De voorzitter:

Dank u wel. Ik zag dat mevrouw Roovers nog een vraag had naar aanleiding van een onderwerp in het eerste blok.

Mevrouw Roovers (GroenLinks-PvdA):

Ik had het antwoord op mijn vragen eigenlijk in het tweede blok verwacht, want mijn vragen gingen over het uitdagerrecht, maar misschien beantwoordt u ze dan nog een keer — dat hoop ik — en kan ik het dan beter verstaan. Mijn vraag is de volgende. Ik heb u gevraagd om het begrip "maatschappelijke partijen" op twee manieren in te perken: via lokale verankering en via het uitsluiten van commerciële partijen. Althans, ik heb gevraagd of u dat verstandig vindt. Uw antwoord is eigenlijk: dat kan inderdaad lokaal gebeuren. Ja, ik weet dat dat kan. Dat staat gewoon in de verordening. Dus ik snap dat dat lokaal kan. Maar mijn vraag is: als het dan toch kan, vindt u het dan niet verstandig om dat categorisch te doen? Mijn argument daarvoor is het volgende. In de memorie van toelichting worden al die prachtige doelen opgesomd: sociale cohesie, een veerkrachtige samenleving, lokale democratie et cetera, et cetera. Die doelen onderschrijven wij natuurlijk. Ik denk dat een participatiewet daarbij zou kunnen helpen. Maar het zou ook zomaar kunnen dat als je dit right to challenge openzet voor, laten we zeggen, de private-equitybedrijven van de Co-Med, je daarmee die doelen niet alleen niet dichterbij brengt, maar zelfs ondergraaft. Zoals een fractiegenoot van mij zei: je zet het luikje open voor de kat, maar de beer komt naar binnen. En wat hebben we dan met die participatiewet? Dus mijn vraag aan u is eigenlijk: zijn er niet goede redenen om dat categorisch in te perken tot lokaal betrokken partijen die niet uit zijn op winst?

Minister De Jonge:

Stel dat ik met u mee zou gaan, dan zou dat hebben betekend dat wij in deze wet zeggen: "Beste medeoverheden, gij zult een participatieverordening vaststellen. Daarin zult u voorwaarden formuleren voor het uitdaagrecht. Eén van die voorwaarden moet sowieso al zijn dat ..." Dan gaan we best heel ver, denk ik, in het inkleuren van de voorwaarden. Volgens mij is er niemand die hier zegt: wij vinden dat het right to challenge juist ook open moet staan voor partijen die uit zijn op winst of winstuitkering. Tegelijkertijd denk ik dat er best wel partijen zouden kunnen zijn, ook lokaal, die nog restrictiever zouden willen zijn. U zegt bijvoorbeeld over de mogelijkheid van winst: als die winst bedoeld is om weer terug te ploegen in de organisatie, kan dan eigenlijk best wel. Het zou best ook zo kunnen zijn dat men zegt: nee, helemaal niet; wij willen best wel een right to challenge toepassen, maar alleen maar voor bijvoorbeeld bewonerscollectieven, en helemaal niet voor georganiseerde vormen van stichtingen en al helemaal niet voor bv's, bijvoorbeeld. Dus ik denk dat er hier ook wel weer lokale smaakverschillen kunnen zijn.

Het kabinet heeft in ieder geval de algemene lijn ten aanzien van dit wetsvoorstel gehanteerd — zeker voor het amendement — dat wij geen voorschrijvende elementen in dit wetsvoorstel opnemen anders dan: gij zult een participatieverordening hebben en daar heel goed over nadenken. Dit zou misschien al een hink-stap-sprong naar het tweede blokje kunnen zijn, maar per amendement is die imperatieve bepaling ten aanzien van het uitdaagrecht eraan toegevoegd. Dat had van het kabinet niet hoeven. Daar ben ik gewoon eerlijk in. Ik had eigenlijk ook dat gewoon vrij willen laten. Ik denk ook wel weer, gezien de manier waarop dat is vormgegeven, dat gemeenteraden of andere medeoverheden eigenlijk ook behoorlijk vrij zijn. Zou je ze dan op dit punt verder willen beperken? De algemene lijn van dit wetsvoorstel is: geen dictaten. Aan dat uitgangspunt zou ik op dit punt ook eigenlijk niet willen tornen.

Nogmaals, de lokale variatie en de lokale smaakverschillen kunnen ook op dit punt wel bestaan. Ik noem bijvoorbeeld alleen bewonersinitiatieven of ook bewonersinitiatieven en stichtingen of verenigingen.

Mevrouw Roovers (GroenLinks-PvdA):
Ik hoor u zeggen "geen dictaten". U zegt: die gaan we niet opnemen in de wet. Dat snap ik ook, want de wet ligt er zoals die er ligt. En die gaan we hier niet veranderen. Maar er zijn natuurlijk andere manieren om de wetsgeschiedenis te beïnvloeden dan alleen door de wet te veranderen. U kunt ook een brief schrijven of met iemand in overleg gaan. Mijn tweede vraag gaat over de modelverordening van de VNG waarin dat beginselbesluit is opgenomen. Dat staat er nu en dat kan nu vrijblijvend door de gemeente aangevinkt worden. Ik hoor u eigenlijk zeggen dat u dat verstandig vindt. Als u dat zo verstandig vindt, dan lijkt het mij verstandig of raadzaam als u bijvoorbeeld zou toezeggen dat u dat ook actief zal adviseren aan de VNG. Dan lijkt het mij raadzaam om tegen de VNG te zeggen: maak hier nou eens de voorkeursoptie van voor elk participatietraject van een zekere omvang. Dus niet voor elke geveltuin, maar voor elk participatietraject waarvoor bijvoorbeeld ook de Aanbestedingswet zou gelden. Doe dat nou! Wees nou verstandig en zet dat erin als voorkeursvariant. Dan kunt u ervan afwijken, maar dan hebben we in ieder geval een richtlijn die in negen van de tien gevallen wordt overgenomen.

Minister De Jonge:

Dat vind ik verstandig. Dat wilde ik ook zeggen. Nogmaals, weer reclame voor dat blokje 3. De VNG is in de lead, maar wij helpen natuurlijk bij het maken van die modelverordening. En daar hoort deze discussie echt thuis. Dus laten we nou helpen met het maken van de bepaling die je als gemeente gewoon kunt overnemen als je inderdaad geen zin hebt in al te gretige marktpartijen die zich hierin mengen. Dit is gewoon een bepaling die je prima kunt overnemen. Dat geeft ook rust. U wilt dat, en volgens mij leeft die wens Kamerbreed. Ik ben zeer bereid om dat gesprek met de VNG te hebben, opdat dat ook in de modelverordening komt. Zeker.

De voorzitter:

Tot slot en kort, mevrouw Roovers.

Mevrouw Roovers (GroenLinks-PvdA):

Heel kort. Misschien is er ruimte in die modelverordening en in het gesprek met de VNG over wat verstandig is om daarin op te nemen ook nog eens te kijken naar die maatschappelijke verankering en die commerciële organisaties.

Minister De Jonge:

Daar ben ik zeer toe bereid, maar wel met één kanttekening. Het is heel bewust dat we modelverordeningen niet meteen al in de wet zetten of meteen al in de vorm van AMvB toevoegen aan de wet. Ten aanzien van de modelverordening ligt de lokale autonomie echt bij gemeenten. Het is hulp. Het is hulp. In dat gesprek over die hulp kunnen we dit type elementen natuurlijk heel prima meenemen.

De voorzitter:

Dan zijn we nu al toe aan het tweede blok, toch?

Minister De Jonge:

Zeker, en dat is veel dunner. Ziet u?

De voorzitter:

Prachtig.

Minister De Jonge:

Dat blok gaat over het uitdaagrecht, waarover we eigenlijk al een beetje hebben gesproken. Het uitdaagrecht kent een pracht van een geschiedenis. De heer Doornhof wijst ons op mooie elementen in het CDA-gedachtegoed, zoals soevereiniteit in eigen kring en subsidiariteit. Dit deed hij overigens nadat de heer Van den Berg democratie al als een liberale uitvinding had geclaimd. Ik ga het niet tegenspreken hoor, maar ik noem dat bijzonder.

Met name in de richting van de heer Doornhof en in die van alle andere geïnteresseerden zou ik hier toch eventjes een ander element willen toevoegen en dat is de achtergrond van dat right to challenge en hoe dat in Nederland een beetje zijn intrede heeft gedaan. Dat begrip komt namelijk uit de Localism Act van 2011 uit het Verenigd Koninkrijk. Het komt van de regering-Cameron. In deze act waren drie buurtrechten verankerd, drie community rights. Dat komt uit het hoofd van Phillip Blond, die zoals u weet

menig avond van onze partij verzorgd heeft samen met Sybrand Buma, die helemaal dol was op het gedachtegoed van Phillip Blond. Ik heb mij dus menig avond mogen verpozen met de beste man. Hij had het over drie buurtrechten die moesten worden verankerd, namelijk het right to challenge, het right to build en het right to bid. Het right to bid komt overigens best wel in de buurt bij wat u bedoelt. Als er een publieke voorziening zou worden verkocht, dan moeten burgers namelijk de eerste mogelijkheid hebben om daarop te bieden.

Het right to challenge was eigenlijk bedoeld als: je moet als burgers altijd de mogelijkheid hebben om taken die de overheid ter hand heeft genomen zelf ook weer ter hand te nemen. De manier waarop dat naar voren gebracht werd, was heel erg een soort correctiemechanisme. Dit kwam eigenlijk vanuit de gedachte dat de overheid veel te groot is geworden en dat de staat allerlei taken naar zich toe heeft getrokken. Alles wat ooit begonnen is in het domein van de civil society, wat door die overheid naar zichzelf is toegetrokken en waar vervolgens burgers heel erg ontevreden over zijn geworden, zouden burgers zelf weer ter hand moeten mogen nemen. Dat is hun recht. Dat is hun right to challenge. Dat is de mogelijkheid om de overheid uit te dagen. Dat was de reden dat Sybrand Buma daar heel enthousiast over werd. Heel veel anderen werden daar trouwens ook heel enthousiast over. Sterker nog, het enthousiasme over dat right to challenge werd zo groot dat de kan-bepaling in een imperatieve bepaling is veranderd. Die kan-bepaling was overigens heel voorzichtig in de wet gezet om ook weer recht te doen aan die andere uitgangspunten van soevereiniteit in eigen kring en subsidiariteit. Die imperatieve bepaling was niet het idee van het kabinet. Is het heel verkeerd? Dat weet ik niet. Het is nog steeds niet het idee van het kabinet, maar als je ziet hoe het is gedaan, denk ik wel weer ... De lokale overheden mogen gewoon voorwaarden bepalen. Zij mogen die voorwaarden dus ook zo restrictief bepalen — zo eerlijk moeten wij zijn — dat er niet zo heel erg veel mogelijkheden meer zouden kunnen zijn. Dat is zo.

De heer Dittrich vraagt of het dan nog eigenlijk wel voldoet aan de bedoeling van de wetgever. Ja, want als je gewoon kijkt naar hoe de wet is vormgegeven, dan is de bedoeling van de wetgever dat de lokale overheid gaat over de mate waarin men ruimte zou willen bieden aan dat right to challenge. De imperatieve opdracht is: je moet er wel over nadenken, je kan er niet meer níet over nadenken. Dat is dus de opdracht die ook voortvloeit uit de wet. Van een verordening waarin helemaal geen voorwaarden staan voor een right to challenge, zou je dus kunnen zeggen dat die niet voldoet aan wat de wetgever bedoeld heeft.

Valt er dan ook niet heel veel te leren, zegt de heer Van der Goot, van hoe dat dan in Engeland heeft uitgepakt? Ja. Ik denk dat het gedachtegoed echt wel enthousiasmerend is — dat vind ik echt wel — maar de uitwerking is wel net iets minder enthousiasmerend dan het gedachtegoed. Dus valt ervan te leren? Ja, wel degelijk. Het is heel groots aangekondigd. Er zat een soort "take back control"-achtige gedachte achter die Localism Act, denk ik, die bij heel veel burgers heel erg aansprak. Als je nu zou toetsen of het je echt vooruit heeft geholpen, of je gelukkig bent met wat je ermee hebt gekund, denk ik dat het enthousiasme een stuk beperkter is dan het aanvankelijke idee. Maar het aanvankelijke idee was mooi.

Overigens zien we nu ook in de uitvoeringspraktijk hele mooie voorbeelden in heel veel gemeenten die hiermee in de afgelopen periode bezig zijn geweest. Het zijn echt hele mooie voorbeelden. Ik ken het uit de Rotterdamse praktijk, maar laat ik hier niet alleen Rotterdamse voorbeelden noemen. In den lande zie je heel breed hele mooie voorbeelden. In het welzijnswerk zie je voorbeelden waarin een heel buurthuis is overgenomen. In de groenvoorziening zie je dat een heel park is geadopteerd. Je ziet breed initiatieven waarin mensen echt zeggen: wij kunnen het beter. Mensen voelen dan ook echt meer eigenaarschap. Ik denk dat er veel te leren is van de teleurstelling die er is, maar ook van hoe het echt kan helpen en hoe het ook echt recht doet aan hoe we het hier allemaal willen.

Hoe zit het met de aansprakelijkheid? Ja, daar moet je afspraken over maken. Die afspraken zou je natuurlijk een de voorkant kunnen maken. Hoe ziet zo'n burgerinitiatief eruit? Hoe wordt zo'n right to challenge vormgegeven? In zijn algemeenheid geldt dat je niet zomaar over je gemeentelijke verantwoordelijkheid heen kunt en je dus niet de aansprakelijkheid uit handen kunt geven. Je blijft aanspreekbaar en politiek verantwoordelijk.

De heer Dittrich vraagt of het in strijd is met artikel 5 van de Grondwet, het petitierecht, als er onhaalbare voorwaarden worden opgenomen. Eigenlijk niet, want het petitierecht geeft burgers de mogelijkheid om op de deur van hun stadhuis of op de deur van de rijksoverheid te bonzen, maar geeft geen antwoordplicht. Ik denk dus eerlijk gezegd niet dat het zomaar in strijd zou kunnen zijn met de Grondwet. Ik denk wel dat een verordening waarin niet wordt voldaan aan de verplichting in deze wet, op zichzelf in strijd is met deze wet, niet zozeer met de Grondwet, maar wel met deze wet. Is het dan logisch om die daadwerkelijk voor vernietiging voor te dragen? Ik denk dat het zover niet zomaar zal komen. Daar moet het wel heel bont voor gemaakt zijn.

Wat kan de rijksoverheid en wat kunnen decentrale overheden doen om obstakels voor initiatiefnemers in de praktijk te verminderen? Ik denk dat daar inmiddels heel veel van te leren is. Er is een groep gemeenten die de voorhoede vormt op dit terrein. Zij hebben al heel veel lessen getrokken en "fouten gemaakt" die andere gemeenten niet meer hoeven te maken. Inderdaad moet je vooraf heel duidelijk zijn over de contouren waarbinnen het voorstel moet blijven, over het budget dat met het voorstel gemoeid is en over de aansprakelijkheidsvraag. Met name het bieden van duidelijkheid vooraf, heel goede inkadering, en vervolgens goede hulp bij het tot stand komen, zijn de lessen die worden getrokken in de uitvoeringspraktijk. Je moet burgers niet laten zwemmen met hun initiatief, maar hun echt de weg wijzen in de gemeente.

Mevrouw Roovers vraagt: geldt onverkort het klachtrecht van de Ombudsman? Ja, dat klopt. Het laten uitvoeren van overheidstaken door derden kan niet tot gevolg hebben dat publiekrechtelijke waarborgen vervallen. Het klachtrecht bij de ombudsfunctie van de gemeente of van de Nationale ombudsman gaat over het handelen van het gemeentebestuur. Dat geldt ook voor door het gemeentebestuur geoutsourcete taken aan een bewonersinitiatief. Er kan nog steeds geklaagd worden. Gelukkig maar!

Ik denk dat ik daarmee de vragen heb beantwoord die gaan over het uitdaagrecht.

De voorzitter:

Een gewetensvraag. We hebben nog vijf minuten en ik moet echt schorsen om 18.30 uur. Blokje drie in vijf minuten? Maar dan vraag ik de collega's wel om niet te interrumperen en om al hun vragen te bewaren voor de tweede termijn. Is dat te doen? Dan vraag ik u ook om niet uit te lokken. Minister, u heeft tot 18.30 uur voor uw derde blokje.

Minister De Jonge:

Tsjonge. Ik voel me niet gehaast. Hoe ziet het flankerend beleid eruit voor lokale overheden? Het flankerend beleid, het aangekondigde blokje drie. De modelverordening komt beschikbaar en wordt gemaakt door de VNG samen met Binnenlandse Zaken. Die maken we samen en die komt ook in het Engels en Papiaments beschikbaar. Op de website lokale-democratie.nl is daarnaast heel veel informatie beschikbaar over verschillende vormen van participatie, zoals burgerfora, burgerbegroting, het uitdaagrecht en digitale participatie. Daar worden succesvolle voorbeelden uitgelicht. Voor het uitdaagrecht is er ook informatie over hoe dat zich verhoudt tot het aanbestedingsrecht en het aansprakelijkheidsrecht. Er is dus heel veel informatie.

Met ProDemos is de ParticipatieWijzer ontwikkeld, die decentrale overheden helpt om te kiezen tussen verschillende participatievormen in verschillende fasen van de beleidscyclus. Met de Monitor Burgerparticipatie is er bovendien een goede nulmeting rond de stand van zaken van participatie op decentraal niveau. Ook de Monitor Burgercollectieven geeft een goed beeld van de breedte van het maatschappelijk initiatief. Op basis van die ervaringen kan een gemeente bepalen of er extra ondersteuning richting de gemeente nodig is. Zo voorzien we momenteel in de grote behoefte om met een pilot Decentrale burgerfora te komen, waarin BZK de kennisdeling over dit veelbelovende instrument bevordert. De reacties op wat er aan ondersteuning is, zijn eigenlijk best heel erg positief.

Hebben gemeenten de tijd en de capaciteit en moet er niet meer tijd en capaciteit beschikbaar worden gesteld? Ik vind dat echt horen bij de keuze die men heeft te maken over die verordening burgerparticipatie. Het contact met burgers is natuurlijk geen nieuwe overheidstaak. Dat is iets verstandigs voor alle overheden. Het maken van een verordening is een eenmalige activiteit. Ik denk niet dat daar een enorme budgettaire consequentie uit naar voren komt. De wijze waarop je die participatie vormgeeft, doe je binnen je begroting. Daar kun je verstandige keuzes en minder verstandige keuzes in maken. Maar ik ga ze niet dicteren om die reden.

De heer Hartog vroeg: is er geen cultuurverandering nodig? Ook de heer Janssen hintte daarop. Wetten en ook verordeningen zijn op zichzelf genomen niet nodig om verstandige dingen te doen en zijn vervolgens ook geen garantie voor verstandig handelen. Het moeten maken van een nieuwe verordening kan wel aanleiding zijn om de bestaande praxis tegen het licht te houden en te verbeteren. Het kan dus wel aanleiding zijn voor de cultuurverandering die uiteindelijk mensen echt helpt.

Hoe kunnen decentrale overheden alsnog worden geholpen om participatieongelijkheid te bestrijden? Had het niet voor de hand gelegen om de groepen die van de huidige mogelijkheden gebruikmaken te verbreden alvorens de fase

van inspraak uit te breiden? Eigenlijk heb ik dat al een beetje beantwoord in het eerste blok. Of je de wet nu aanneemt of niet, volgens mij is het sowieso zinvol dat je als volksvertegenwoordigend orgaan nadenkt over of het voldoende lukt om alle groepen te bereiken en daadwerkelijk te laten meepraten. Nogmaals, of je de wet nu aanneemt of niet. De wet wel aannemen, betekent dat van gemeenten wordt gevraagd om zo'n participatieverordening te maken. Dat zal sowieso aanleiding zijn om in de spiegel te kijken, zo van: doen we hier nu de goede dingen en doen we de dingen goed? Dus dit helpt wel. Het is geen garantie, maar het helpt zeker.

De heer Van der Goot vraagt: wat is de rol van de VNG en het IPO? Vrijwel al het ondersteunend beleid is gemaakt met de VNG. In het programma Democratie in Actie is nauw samengewerkt met de VNG en de beroepsbelangenvereniging van bijvoorbeeld wethouders, raadsleden en griffiers. Die contacten bestaan nog steeds. De VNG krijgt bovendien subsidie voor enkele activiteiten, zoals het maken van een modelverordening en het in stand houden van de website lokale-democratie.nl. Zo wordt de VNG dus ondersteund bij de implementatie richting de achterban. Ook met het IPO zijn contacten. Ambtelijk is er contact tussen verschillende provincies en het ministerie over de implementatie en het delen van goede voorbeelden.

Dan was er nog een vraag over de monitoring. Kan de minister toezeggen te blijven monitoren hoe aanbestedingen voor maatschappelijke initiatieven uitdaagrecht in de praktijk uitpakken en dat ook opnemen in de participatiemonitor? Aanbestedingsregels kunnen inderdaad als knelpunt worden ervaren. Het is belangrijk dat we goed zicht houden op hoe bewonersinitiatieven zich in Nederland ontwikkelen en welke drempels en belemmeringen zij ervaren. Met een aantal partijen zijn we in gesprek over de opvolging van de Monitor Burgerparticipatie en de Monitor Burgercollectieven, onder andere met RegioPlan en de VU. Ik zal daar het monitoren van ervaren knelpunten door initiatiefnemers graag in meenemen.

Forum vraagt: wat gaat de minister doen met achterblijvende gemeenten en hoe krijgen we die goed in kaart? Middels die aangekondigde monitoring zullen we na afloop van de implementatietermijn kijken hoe het ervoor staat. Dan moeten we met de gemeenten die nog achterblijven, kijken hoe we hun een kontje kunnen geven om te zorgen dat ze de goede dingen gaan doen.

De heer Dittrich vraagt: hoe zit het met de evaluatie? In de Tweede Kamer ontstond wat verwarring over de evaluatie. Er was sprake van een toezegging, maar ook van een amendement dat nog zou worden ingediend. Het amendement is echter nooit ingediend. De wet bevat geen evaluatiebepaling, maar zoals we vaker zeggen: je kunt goede dingen doen, ook al staan ze niet in de wet. Dus we laten hem wel evalueren. Met de Monitor Burgerparticipatie is er een goede nulmeting rond de stand van zaken van participatie op decentraal niveau. Ook de Monitor Burgercollectieven geeft een goed beeld van de breedte van het maatschappelijk initiatief. Verder zal na ongeveer drie jaar een nieuwe monitor plaatsvinden, ook gelet op de invoeringstermijn. Wij kunnen daarbij nog wel specifiek bepalen naar welke aspecten echt goed moet worden gekeken, bijvoorbeeld welke gemeenten actief aan de slag zijn en welke knelpunten er zijn. Dat zou je kunnen aanmerken als een

invoeringstoets. Ik denk dat we daarmee de evaluatie op een goede manier hebben afgedekt.

Dan is er nog één vraag, namelijk over Bonaire. Hoe verhoudt de brief van Bonaire zich tot artikel 208 van de Wol-BES? Het formele antwoordt is: men is betrokken geweest bij de totstandkoming van de wet. Men heeft moeite met het amendement dat bij de wetsbehandeling is ingediend. Vanuit artikel 208 geldt natuurlijk niet de noodzaak om bij ieder amendement opnieuw dat overleg te voeren. Daar moeten we het dan toch even mee doen. Ondertussen moeten we ze volgens mij ook gewoon helpen om op een goede manier vorm en inhoud te kunnen geven aan de uitvoering van de wet. Dus Bonaire is echt op een goede manier betrokken bij de totstandkoming van de wet en zal bij de implementatie van de wet ook weer gewoon gebruik kunnen maken van onze ondersteuning.

Voorzitter. Daarmee ben ik aan het einde gekomen van de beantwoording.

De voorzitter:

Dank u wel, minister. Dank u wel voor de hartelijke medewerking aan het tijdmanagement. Ik dank ook de collega's die daaraan hebben meegewerkt. Is er verder geen interruptie meer in deze termijn? Daar zouden we nog een halve minuut voor hebben. Nee? Dan wens ik iedereen een fijne voortzetting in de commissievergadering en ik wens de minister het fijn bekijken van de kandidaat-premier. Dat ga ik overigens ook doen. Ik schors de vergadering tot 19.45 uur.

De vergadering wordt van 18.32 uur tot 19.46 uur geschorst.

Voorzitter: Bruijn

De voorzitter:

Aan de orde is de voortzetting van de behandeling van het wetsvoorstel 36210, de Wet versterking participatie op decentraal niveau. Thans komen we bij de tweede termijn van de kant van de Kamer. Ik geef het woord aan mevrouw Van Langen-Visbeek namens BBB.

Mevrouw Van Langen-Visbeek (BBB):

Dank u wel, voorzitter. Allereerst wil ik de heer De Jonge bedanken voor zijn niet aflatende enthousiasme. De fractie van de BBB ziet uit naar de komende weken.

Dan de wet. In de eerste plaats is deze wet ook na het enthousiaste betoog van de minister voor ons nog steeds geen oplossing voor het beoogde probleem: het afnemende vertrouwen in de politiek. De inwoners gaan verdwalen in het woud van de participatie. Vooral de mensen die toch al thuis zijn in de politiek zullen deze wet gaan benutten, met het gevaar dat nog meer mensen het vertrouwen in de politiek verliezen.

Ten tweede. Participatie moet je faciliteren, niet afdwingen. Deze wet dwingt participatie af, maar faciliteert de participatie niet.

Ten derde. Wat bij ons uit het debat is blijven hangen, is dat de overheid bij problemen geneigd is nieuwe wetten

en regels te maken, terwijl er behoefte is aan een verandering van cultuur en gedrag. Maar die verandering wordt juist bemoeilijkt door de werkdruk als gevolg van al die wetten en regels. Er is echter ook goed nieuws te melden. We kunnen daar iets aan doen door te besluiten tegen deze wet te stemmen. Dat zal mijn advies zijn aan de fractie van de BBB. Daarmee bieden we de lokale democratie de gelegenheid om op haar eigen wijze en in haar eigen tempo aan de slag te gaan of, zoals de minister zegt, stil te staan bij participatie, met of zonder uitdaagrecht, zodat we echt kunnen luisteren naar wat de mensen in de regio, de gemeente, het waterschap, de provincie, of op de eilanden willen, zodat zij de participatie krijgen die zij verdienen.

Dank u wel.

De voorzitter:

Dank u wel, mevrouw Van Langen. Dan is het woord aan de heer Dittrich namens D66.

De heer Dittrich (D66):

Dank, voorzitter. Ook ik wil graag de minister bedanken voor zijn niet aflatende enthousiasme. Ik ken hem nu zo'n vijf jaar in deze Eerste Kamer, en ik moet zeggen dat hij altijd on the ball was en altijd wist waar hij het over had. Ook in dit debat is dat gebleken. Volgens mij komt dat ook doordat de minister een Rotterdamse ervaring als wethouder heeft; jarenlang, begrijp ik. Het is toch heel mooi dat die lokale ervaring ook in dit wetsvoorstel doorklinkt. Het zou mooi zijn als Rotterdam daar in de toekomst gebruik van zal kunnen blijven maken, als we dit wetsvoorstel aannemen — flauw hè.

Het wetsvoorstel heeft lokale inbedding, want het is niet van bovenaf opgelegd. Nee, het is met de VNG, het IPO en lokale organisaties besproken. Het wetsvoorstel biedt ook geen verrassingen. Ik ben blij met hoe het debat gegaan is en met de beantwoording van de minister. Dat brengt mij ertoe om de fractie van D66 te adviseren om voor dit wetsvoorstel te stemmen.

Dank u wel.

De voorzitter:

Dank u wel, meneer Dittrich. Dan is het woord aan de heer Van den Berg namens de VVD.

De heer Van den Berg (VVD):

Dank, voorzitter. Ik sluit graag aan in de rij van vorige sprekers die hun dank uitspreken aan de minister voor zijn niet aflatende enthousiasme. Veel dank voor de uitgebreide beantwoording, die ook echt helpt om te kijken wat het wetsvoorstel wel en niet beoogt en hoe je daar op een goede en genuanceerde manier naar kunt kijken.

De minister heeft eigen voorbeelden gegeven, op de dossiers waar hij nu als minister verantwoordelijkheid voor draagt, van de wijze waarop de participatie op lokaal niveau soms goed bestuur en voortgang in de weg kan zitten. Ik heb dat gewaardeerd. Die openheid en die eerlijkheid zijn heel mooi om te zien.

Maar wat ik met name gewaardeerd heb, zijn de oproepen van de minister tot een groter zelfbewustzijn van volksvertegenwoordigers en tot het aannemen van een steviger rol door volksvertegenwoordigers op de decentrale niveaus. Zelf had ik liever de mogelijkheid willen hebben om in dit traject te stemmen voor een wetsvoorstel voor versterking van de vertegenwoordigende democratie. Maar ik heb hieruit wel als belangrijk voordeel meegenomen dat er door dit wetsvoorstel op decentraal niveau een debat gevoerd gaat worden over hoe je participatie goed kan inbedden en inkaderen, zodat de kracht van de vertegenwoordigende democratie daar niet onder zal lijden, om het maar even defensief te zeggen. De vraag die vervolgens voor komt te liggen, is of je daar een wet voor nodig hebt, of je dat in een wet moet regelen. Daarover zal ik met mijn fractie verder in gesprek gaan.

Het laatste punt dat aangestipt werd waarop ik nog even wil ingaan, is of de democratie als zodanig een liberale uitvinding is of niet. Ik denk dat geschiedkundigen en politologen het met elkaar eens zijn dat de totstandkoming van de parlementaire democratie als staatsvorm niet los gezien kan worden van de opkomst van het liberale gedachtegoed en de liberale revoluties in de achttiende en deels in de negentiende eeuw. Maar daarover kunnen we het misschien op een later moment nog verder hebben.

Mijn fractie gaat in beraad en wij komen daar volgende week op terug.

De voorzitter:

Dank u wel. Dan zien we uit naar de reactie van mevrouw Roovers namens GroenLinks-Partij van de Arbeid.

Mevrouw Roovers (GroenLinks-PvdA):

Dank, voorzitter. Dit was een mooi en inhoudelijk debat. Ik wil de minister zeker bedanken voor het enthousiasme in zijn antwoorden. Ik had gehoopt dat ze nog langer waren. Ik vind de voorzitter hier erg streng. Ik zou hier graag nog eens een paar uurtjes aan wijden, maar goed.

Dit was een beetje een debat zoals een debat bedoeld is, namelijk: elkaar met een soort open houding bevragen. De uitkomst is volgens mij ongewis. Ieder staat volgens mij open voor overtuigingen. Dat vond ik mooi om te zien. Ik weet niet zeker of het debat helemaal heeft opgeleverd wat ik ervan gehoopt had. Ik zou zeggen: participatie, ja, maar op deze manier? Daar ben ik nog niet helemaal uit.

Ik wil heel even terugkomen op iets wat razendsnel ging in de interrupties. Dat was de vraag of de minister al of niet in overleg zou treden met de VNG om het beginselbesluit als voorkeursoptie op te nemen in een modelverordening. Ik heb dat opgevat als een toezegging. Mijn vraag is: heb ik dat juist begrepen? Dan moeten we het bandje even terugspoelen. Dat is dus nog mijn vraag aan de minister.

Daarnaast heb ik een motie die ik graag zou willen indienen. Ik begrijp dat ik die even voorlees.

Motie

De Kamer,

gehoord de beraadslaging,

constaterende dat de Wet versterking participatie op decentraal niveau beoogt om de betrokkenheid en het eigenaarschap van ingezetenen en maatschappelijke partijen in de directe (leef)omgeving te stimuleren;

overwegende dat wat betreft het uitdaagrecht de groep inwoners beperkt is tot de ingezetenen;

constaterende dat "maatschappelijke partijen" in de wet niet geografisch noch anderszins gedefinieerd zijn, het begrip "maatschappelijke partijen" zo te interpreteren dat het gaat om lokaal verankerde maatschappelijke partijen die niet primair gericht zijn op winstuitkering;

verzoekt de minister in overleg te treden met de decentrale overheden om de modelverordening daarmee in lijn te brengen,

en gaat over tot de orde van de dag.

De voorzitter:

Deze motie is voorgesteld door de leden Roovers, Dittrich, Janssen-van Helvoort, Fiers, Van der Goot en Hartog.

Zij krijgt letter E (36210).

Mevrouw Roovers (GroenLinks-PvdA):

Dat gezegd hebbende, sluit ik mijn bijdrage aan het debat af door iedereen te bedanken. Ik bedank ook de collega-senatoren voor hun inbreng. Dat vond ik allemaal buitengewoon leerzaam.

Wij schorten ons oordeel aangaande deze wet even op. Dat is eigenlijk ook wat filosofie is. Ik ben blij dat ik daar nog even op terug kan komen. Je oordeel even opschorten en in overleg gaan met de fractie hoort niet per se bij de definitie van filosofie, maar dat zal ik doen. Ik neem alles wat hier gezegd is en wat ik gehoord heb mee naar de fractie. Dan zullen wij, alles overwegende, tot een oordeel komen.

Dank u wel.

De voorzitter:

Dank u wel, mevrouw Roovers. Dan is het woord aan de heer Doornhof namens het CDA.

De heer Doornhof (CDA):

Dank u wel, voorzitter. Ik heb in mijn eerste termijn namens het CDA gezegd dat het laten uitvoeren van publieke taken door inwoners niet helemaal risicoloos is. De minister heeft zelf ook gezegd: kijk uit dat je je als gemeenteraad niet door deelbelangen laat leiden. Dat sluit aan bij wat ik zei: dat je als democratisch gelegitimeerd gemeentebestuur assertief moet zijn om zo nodig bij te sturen daar waar mensen zelf die taken oppakken, en dat je zo nodig ook aan de handrem moet trekken. Maar je moet daar dan ook de tools voor hebben. De minister had het over kaders die je moet stellen. Hij heeft zelfs gezegd — dat zei collega Roovers net ook al — dat je dat goed in een modelverordening zou kunnen regelen. Daar waar de minister zei "daar kom ik aan tege-

moet", snap ik de zorgen. We gaan gemeenten helpen, ook daar waar de VNG dat heeft gevraagd. Dat is allemaal als zeer positief te beoordelen.

We hebben ook een minister gezien die energiek overkomt, en ook heel ontspannen. Het was een prettige manier van debatteren. Hij heeft gezegd dat dit wetsvoorstel gemeentebesturen uiteindelijk dwingt om na te denken over hoe ze met participatie omgaan. Hij nam ook het woord "opfrisbeurt" in de mond. Het punt is wel — daar was de minister ook eerlijk in — dat het amendement het uiteindelijk verplichtend heeft gemaakt dat de gemeente op de een of andere manier zo'n uitdaagrecht faciliteert. Dat is nou net de crux voor mijn fractie. Daar moeten we over nadenken. Vinden we het nu nodig dat je dat niet helemaal aan gemeenten overlaat, maar dat je dat vanuit de rijksoverheid als wetgever oplegt? Het oordeel daarover zullen we u volgende week bekendmaken.

De voorzitter:

Dank u wel, meneer Doornhof. Dan is het woord aan de heer Janssen namens de SP.

De heer Janssen (SP):

Voordat mijn tijd gaat lopen, wil ik even de opmerking maken dat waar collega Roovers een motie aankondigde die ondertekend is door het lid Janssen, dit het lid Janssen van Helvoort betreft. Het is mevrouw Janssen, en niet ondergetekende, om misverstanden te voorkomen.

De voorzitter:

Dat is voor de Handelingen en ook voor de minister heel goed om te weten.

De heer Janssen (SP):

Dat geeft weer lucht.

De voorzitter:

Maar nu gaat de klok voor de spreektijd wel aan.

De heer Janssen (SP):

Voorzitter, dank u wel. Dat gezegd hebbend kunnen we vaststellen dat dit debat volgens mij geen debat was om groetjes te doen aan de achterban, zoals de minister daarstraks omschreef hoe sommige versnipperde raden en Staten debatten voeren. Dat was dit zeker niet. Wel is blijven hangen dat de participatieverordening overheden vooral dwingt tot nadenken. Dat vind ik toch erg mager, want stel nou dat ze gewoon zeggen: weet u wat, doe ons maar die modelverordening van de VNG. Dan komt er een collegevoorstel dat zegt: het college stelt voor om de modelverordening van de VNG aan te nemen. Dan zegt iedereen: ja, prima, doe maar. Dan is er dus niet over nagedacht en heeft het dus zijn doel gemist. Nog even los van de timing, want als dit wetsvoorstel per 1 januari 2025 van kracht wordt en er zijn in maart 2026 weer gemeenteraadsverkiezingen, heeft dat nadenken dus maar een eenmalig effect. Want tegen de tijd dat degenen die er misschien wat langer over doen, die twee jaar hebben, daarmee klaar zijn, zijn ze bezig met de gemeenteraadsverkiezingen. Dan komt er een nieuw college en komen er nieuwe raadsleden, en dan? Dan gaan

we het weer opnieuw doen. Gaan we dan iedere keer na verkiezingen een nieuwe verordening introduceren om het nadenken weer te stimuleren? Op een gegeven moment is het voor de nieuwe collegeleden en Statenleden gewoon een feit dat die verordening er is, dus dan wordt er verder helemaal niet over nagedacht. Ik vind dat erg mager.

Ik vind ook dat de minister een toch wat negatief beeld schetst over gemeenten, provincies en waterschappen, waar niet zou worden nagedacht over het betrekken van burgers. Die honderden en honderden en honderden en honderden voorbeelden waar het allemaal goed gaat, betekenen dat er heel veel over nagedacht wordt. Er staat gemeenten, provincies en waterschappen niks in de weg om het nu al breder uit te leggen dan alleen de inspraak aan de voorkant. Zij kunnen al doen wat deze wet beoogt. Dat kan allemaal al. Wat dat betreft denken wij dat deze wet niet nodig is, omdat het een te zwaar middel is. Zoals collega Van den Berg ook zei, is géén participatie ook een uitkomst — als ik hem goed parafraseer. Dit betekent dat het nadenken niet alleen gaat over het hoe, maar ook over het of. Daarmee kan het ook een uitkomst zijn dat er geen participatie is. Dan heb je erover nagedacht, maar dat is volgens mij niet waar deze wet voor staat.

Voorzitter. Dan nog één korte ... Nee, laat ik dat toch maar niet doen. Ik ga niet nog een inhoudelijke vraag stellen, want die gaat verder toch niks meer wijzigen. Ik wil eigenlijk zeggen dat deze wet toch vooral één grote kan-bepaling is, zonder enig dictaat. Het enige dictaat dat erin zit, is er via het amendement in gekomen, maar dit was niet de bedoeling van de minister die het wetsvoorstel ingediend heeft. Ik zei het al: als er gezegd wordt "nou, we doen de modelverordening, want dan zijn we klaar", dan mist dus het doel van het nadenken. Wij vinden dat een wet om medeoverheden — ik heb een hekel aan het begrip "lagere overheden" — na te laten denken, toch een erg zwaar middel is. Volgens ons zou dat anders kunnen, maar ik ga het in mijn fractie bespreken en we gaan zien wat ons oordeel gaat worden.

Dank u wel.

De voorzitter:

Dank u wel, meneer Janssen. Dan is het woord aan de heer Talsma namens de ChristenUnie.

De heer Talsma (ChristenUnie):

Dank u zeer, meneer de voorzitter. Excuses voor de verlate entree na de schorsing. De Nederlandse delegatie naar het Benelux-parlement probeerde in de dinerpauze ook nog een bijeenkomst te organiseren. Dat is gelukt, maar het was wel een beetje op en neer rennen. Dus excuses voor de verlate entree.

Ik heb in de eerste termijn geciteerd uit de kersverse handreiking van de VNG met de titel Aan de slag met participatie. Ik parafraseer daar maar op: participatie is niet meer weg te denken uit het dagelijks leven van de leden van de Eerste Kamer. Dat geldt in ieder geval vandaag. Ik dank de minister voor zijn bijdrage daaraan. We hebben intensief, zij het onder enige tijdsdruk van onze eerste ondervoorzitter, gediscussieerd over dit belangwekkende onderwerp. Nogmaals dank namens mijn fractie in de richting van de

minister en de staf voor de beantwoording. Dank ook aan de collega's voor de verschillende bijdragen.

Twee punten blijven wat mij betreft nog wel staan. Daar bevrage ik graag de minister nog op. Ik heb de vier groepen van stemmen genoemd zoals Movisie die onderscheidt. Wat mijn fractie blijft toch wel nadrukkelijk de vraag boven de markt hangen hoe de stemmen van die andere drie groepen worden gehoord. Dat zijn dus niet de stemmen van de veelgehoorden, de participatie-elite of de mensen die weten hoe het werkt en weten hoe het moet. Ik weet dat de minister er in blokje twee enigszins op ingegaan is, maar ik roep hem op om dat toch nog eens iets nader te concretiseren. Het zou mijn fractie toch een beetje verdriet doen als we provincies, gemeenten en waterschappen straks uiteindelijk aan de slag zetten en het bos insturen met de mededeling "zorg dat die stemmen gehoord worden", zonder dat dat heel concreet wordt. Misschien mag ik die oproep toch nog één keer doen.

Het tweede punt waar ik nog graag een keer aan refereer, is de taakverzwaring. Ik hoorde de minister in de eerste termijn zeggen: nou ja, wat die decentrale overheden per saldo moeten doen, is het opstellen van zo'n participatieverordening, en dat kost niet heel veel extra tijd en geld. Daar ben ik het graag mee eens, maar dat was natuurlijk niet de portee van de vraag en ook niet van het bericht van de VNG van 23 mei, waaruit natuurlijk heel duidelijk een andere toon spreekt, namelijk: het gaat niet alleen over opstellen — of voor mijn part het kopiëren — van een modelverordening die door wie dan ook is opgesteld. Het gaat vervolgens om de concrete uitvoering daarvan. Ik neem aan dat dit ook de instelling van de minister is. Hoe krijgt die concrete uitvoering vervolgens gestalte in de praktijk van de gemeente, van de provincie, van het waterschap en noemt u maar op? Daar is menskracht voor nodig en daar is geld voor nodig. En dan is het naar mijn smaak iets te makkelijk en ook een beetje te goedkoop als het over geld gaat om te zeggen: ach, als je de verordening maar hebt, dan ben je er wel. Dus graag op dat punt ook nog een nadere reactie van de minister. Bij voorbaat dank ik hem daarvoor.

De voorzitter:

Dank u wel, meneer Talsma. Dan is het woord aan de heer Hartog namens Volt.

De heer Hartog (Volt):

Dank u, voorzitter. Allereerst dank aan de minister en zijn team voor het beantwoorden van de vragen. Ik heb dat zeer op prijs gesteld. Je bent het niet altijd met elkaar eens, zoals u weet, maar het is goed dat we die verduidelijking hebben. Ik denk dat we een heel goed debat hebben gehad. Dat betekent ook dat wij als Volt-fractie nog even heel goed moeten nadenken over de vraag hoe we het nu zien. Gaat het de goede kant op of niet de goede kant op? Wij hebben daar dus wat tijd voor nodig. Maar goed, daar hebben we een week voor.

Ik wil op twee punten terugkomen. Dat is allereerst de coherentie van het beleid. In antwoord op dat punt noemde u het rapport-Remkes. Het probleem vind ik altijd dat de rapporten en de studies allemaal heel coherent zijn, maar dat de beleidsvoorstellen toch als salami komen. Ik kom uit de Europese wetgeving, waar men er altijd een mooie

mededeling overheen doet en dan altijd een pakket presenteert. Zo ben ik dat gewoon en ik zou dat misschien voor dit onderdeel ook graag een keer zien.

Het tweede punt betreft de Caribische eilanden van Nederland. Ik heb uw antwoord op dit punt gehoord. Het was eigenlijk niet echt een antwoord of een toezegging om daar iets aan te doen. Om die reden zou ik daarover graag een motie indienen. Die luidt als volgt.

Motie

De Kamer,

gehoord de beraadslaging,

constaterende dat de Wet versterking participatie op decentraal niveau decentrale overheden nieuwe verplichtingen tot reflectie op burgerparticipatie oplegt die voor de betreffende decentrale overheden daadwerkelijk een systeemverandering betreffen;

overwegende dat het "comply or explain"-principe op deze wetgeving van toepassing is en dat als gevolg daarvan de wetgeving ook van kracht wordt op Bonaire, Sint-Eustatius en Saba;

overwegende dat de drie eilanden niet onwelwillend tegenover de inhoud van de wet staan, maar ook zekere zorgen hebben;

verzoekt de regering om met Saba, Sint-Eustatius en Bonaire in gesprek te gaan over de gefaseerde inwerking-treding van de wet;

verzoekt de regering om voldoende ondersteuning vanuit het ministerie te verlenen,

en gaat over tot de orde van de dag.

De voorzitter:

Deze motie is voorgesteld door de leden Hartog, Perin-Gopie, Van der Goot en Roovers.

Naar mij blijkt, wordt de indiening ervan voldoende ondersteund. Daarmee maakt zij deel uit van de beraadslaging.

Zij krijgt letter F (36210).

De heer Hartog (Volt):

En dat is mijn bijdrage in tweede termijn.

De voorzitter:

Dank u wel, meneer Hartog. Dan is het woord aan de heer Van Hattem namens de PVV, maar hij neemt het niet aan. Dan ga ik dus door met de heer Van der Goot — die is wel aanwezig — namens OPNL en mede namens de Partij voor de Dieren.

De heer **Van der Goot** (OPNL):

Dank u wel, voorzitter. Ook van mijn kant natuurlijk een woord van dank voor de energieke manier waarop de vragen zijn beantwoord. Ook dank voor de bijdragen van de collega's over dit onderwerp. Dit was een mooi debat. Het onderwerp is van verschillende kanten belicht. Bestuurlijke vernieuwing is steeds in actie en vraagt periodiek onderhoud. Dat is voor mij evident.

Ik meen — maar dat kan de minister bevestigen — dat ik in de beantwoording van de vragen heb opgepikt dat u min of meer hebt toegezegd dat de aanbesteding zal worden opgenomen in de participatiemonitor. Als dat niet zo is, dan niet, maar ik zou het op prijs stellen om dat nog bevestigd te krijgen.

Verder hebben we natuurlijk gesproken over het Nederlandse uitdaagrecht, het Engelse uitdaagrecht, de verschillen daartussen en de frustratie in Engeland dat het voor maatschappelijke partijen en burgers of ingezetenen best lastig is om dit soort lange right-to-challenge trajecten uit te voeren. Ik heb de minister gevraagd om toe te lichten waarin het Nederlandse systeem verschilt van het Engelse. Dat mag ook later in de vorm van een brief; dat hoeft eventueel niet vandaag gedaan te worden. Maar het is, denk ik, belangrijk om te leren van de fouten die in Engeland zijn gemaakt en om te zien op welke wijze wij samen met de decentrale overheden daar vorm en inhoud aan kunnen geven.

Het verdrag van de Raad van Europa van 2009, dat juist ziet op het recht om te participeren op decentraal niveau, is van toepassing verklaard voor het Koninkrijk in Europa, dus voor Nederland hier, en dan alleen voor de provincies en de gemeenten. Ten tijde van de behandeling van dit wetsvoorstel ter ratificatie van dit verdrag heeft de regering het volgende opgemerkt: "Ook andere territoriale overheden kunnen mogelijk onder de werking van dit Aanvullend Protocol" — dus dit verdrag — "worden gebracht. Met betrekking tot Nederland is ervoor gekozen om van de mogelijkheid tot een ruimer toepassingsbereik af te zien, zodat het Aanvullend Protocol bijvoorbeeld niet ziet op de waterschappen in ons land." We kunnen daaraan toevoegen "ook niet op de BES-eilanden", maar dat was later. Mijn verzoek aan de minister zou zijn om dat goedkeuringsbeleid, uiteraard in overleg met de waterschappen en met het bestuursorgaan van de BES-eilanden, zoals collega Hartog van Volt ook vroeg, aan te vullen met de verklaring dat zij onder de werking van het verdrag worden gebracht. Wij zouden het ten zeerste verwelkomen als dat zou gebeuren.

Het leuke of interessante van dit verdrag is dat dat het primaat bij de vertegenwoordigende representatieve democratie legt en juist schetst dat het recht op participatie eigenlijk ruimer zou moeten zijn. Daarmee biedt het lidstaten de mogelijkheid om dat uit te werken in wetgeving voor hun decentrale overheden. Eigenlijk zou je kunnen zeggen dat de regering met het voorliggende wetsvoorstel, hoe onvolkomen het misschien ook is op het punt van die maatschappelijke partijen, uitvoering geeft aan wat men in 2012 heeft geratificeerd. In die zin zullen we met de Partij voor de Dieren en met mijn eigen fractie — maar dat ben ikzelf — overleggen over wat volgende week ons stemgedrag zal zijn.

In dit kader is in 2012 ook geschreven dat het aanjagen van vernieuwing bij ministeries en gemeenten, het ontwikkelen

van nieuwe kennis en het leggen van internationale contacten voor de Nederlandse regering essentieel zijn. Mijn oproep zou zijn, juist omdat het uitdaagrecht internationaal gezien nog nader verkend zou kunnen worden, om dit onderwerp net als in 2006-2007 aan te kaarten bij de Raad van Europa, in het bijzonder de ambtelijke werkgroep CDGG, waarin BZK ook vertegenwoordigd is, en te vragen hoe wij de komende jaren nader van elkaar kunnen leren. Er kan misschien een tekst komen met aanbevelingen richting de lidstaten om dat uitdaagrecht op lokaal niveau beter vorm en inhoud te geven.

Voorzitter, hiermee kom ik aan het einde van mijn bijdrage, mede namens de Partij voor de Dieren. Dank ook aan de ambtenaren van Binnenlandse Zaken die dit alles hebben voorbereid.

Dank u wel.

De voorzitter:

Dank u wel, meneer Van der Goot. Dan is tenslotte het woord aan de heer Dessing namens Forum voor Democratie.

De heer Dessing (FVD):

Voorzitter, dank. Dank ook aan de minister voor de antwoorden op de meeste van mijn vragen. Dank ook voor de collega's voor een interessant inhoudelijk debat, waarbij we inderdaad los van de politieke verschillen toch allemaal bezig zijn geweest met het versterken van de directe democratie. Het is fijn om zo'n debat op deze manier te kunnen voeren in deze Kamer.

Ik heb onder andere de koppeling gelegd tussen de participatieverordening, de inspraakverordening en de Omgevingswet. Ik heb de vraag nog openstaan hoeveel gemeenten die verordening inmiddels hebben geactualiseerd naar aanleiding van de verplichting tot het opnemen daarvan in het kader van de Omgevingswet. Er is ook over gesproken in het stukje over de evaluatie, om te kijken wat er gebeurt in de richting van de achterblijvers. Ik denk dat zo'n quickscan over de stand van zaken bij die regelingen een goed beeld kan geven hoe het bij de decentrale overheden staat met die cultuurverandering en dat bewustzijn over hoe we met participatie moeten omgaan. Ik zeg dat, omdat de inwoners daar last van kunnen hebben als dat niet op orde is.

Los van de inhoudelijke inventarisatie waarom die participatiecultuur bij de decentrale overheden niet goed zou zijn en hoe we die kunnen verbeteren, denk ik dat een stap daarvoor ook een goede en snelle manier zou kunnen zijn om daarnaar te kijken. Dat zeg ik ook omdat dat bij de Omgevingswet van belang is, als het gaat om inspraak van inwoners over nieuwe projecten en nieuwe woningen. Als er geen participatieverordening is, kan een projectontwikkelaar een foldertje in de bus gooien en dan heeft hij geparticipeerd. Dat is voor inwoners een onacceptabele stand van zaken en dat versterkt alleen maar dat wantrouwen in de overheid. Ik denk dat het goed is dat we daar snel duidelijkheid over krijgen. Mijn pleidooi richting de minister is of hij daar nog eens op kan reflecteren en daar misschien nog iets meer actie op zou kunnen ondernemen.

Voor het overige staan wij positief tegenover deze wetgeving en hoeven wij niet heel lang te delibereren over onze stemming volgende week.

Dank u wel.

De voorzitter:

Dank u wel, meneer Dessing. Wenst een van de leden in de tweede termijn nog het woord? Dat is niet het geval. Minister, bent u in de gelegenheid om direct te reageren op de vragen van de Kamer? Vijf minuten? Dan schorsen we tot 20.20 uur.

De vergadering wordt van 20.15 uur tot 20.22 uur geschorst.

De voorzitter:

Ik geef het woord aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Minister De Jonge:

Voorzitter, dank u wel. Eén checkvraag nog even.

De voorzitter:

Moeten we even schorsen, minister?

Minister De Jonge:

Nee hoor, ik kan meerdere dingen tegelijk. Ik kan heel veel dingen tegelijk. Ik heb ook mijn vrouwelijke kanten: ik kan heel veel dingen tegelijk.

Voorzitter, dank. Dank voor het mooie debat. Dank voor het open debat. Het was inderdaad een open debat. Vooral dank voor de nuchtere kijk op dit wetsvoorstel. Ik denk dat dat gewoon terecht is. Ook in tweede termijn zijn een aantal opmerkingen gemaakt over nut en noodzaak. Ik denk dat we gewoon moeten vaststellen dat je daar verschillend over kunt denken. Overigens kom ik aan het einde van de dag wel tot een positief oordeel over de vraag of dit wetsvoorstel van toegevoegde waarde is. Ik ga hier niet beweren dat de dingen vreselijk fout gaan als de wet niet wordt aangenomen, maar ik durf wel te stellen dat deze wet daadwerkelijk van toegevoegde waarde is als we willen dat participatie op lokaal niveau echt vorm en inhoud krijgt en als we willen dat men opnieuw nadenkt over het bestaande participatiebeleid, ook over de vraag hoe dit zich verhoudt tot de representatieve democratie.

U maakt er echt een cliffhanger van. Verschillende fracties gaan met zichzelf overleggen en kunnen pas volgende week helderheid geven over de steun aan dit wetsvoorstel. OPNL maakt het helemaal bont: die gaat zelfs met zichzelf overleggen. Ik hoop dat u er geen participatieverordening voor nodig heeft om uzelf te laten participeren in deze besluitvorming. Het wordt heel spannend.

Mocht u nou denken "de minister zit er best onthecht in ten aanzien van dit wetsvoorstel, dan kunnen wij dat ook doen", dan hecht ik er wel aan om toch nog eventjes een paar punten uit het vrij recente verleden op te snorkelen — zo heb ik mijn pauze benut — over hoe we eigenlijk aan dit wetsvoorstel zijn gekomen. Allereerst is er het regeerak-

koord uit 2017, Vertrouwen in de toekomst. Daarin staat opgenomen: "Het kabinet biedt ruimte aan initiatieven van burgers en verenigingen in de samenleving. In overleg met gemeenten willen wij daarom via een right-to-challengeregeling burgers en lokale verenigingen de mogelijkheid geven om een alternatief voorstel in te dienen voor de uitvoering van collectieve voorzieningen in hun directe omgeving." Dat is één. Dit was dus het regeerakkoord van VVD, CDA, D66 en CU. Ik herinner u even aan de politieke families die zich hieraan hebben verbonden.

Twee. In 2017 werd de motie-Özütok breed aangenomen waarin de regering wordt verzocht om met een voorstel te komen om belemmeringen weg te nemen zodat de right to challenge in de praktijk gewaarborgd kan worden. Ook die familie is helemaal aan boord.

Dan was er de motie-Segers bij de Algemene Politieke Beschouwingen, mede ondertekend door Dijkhoff. Die is breed aangenomen. In deze motie werd de regering verzocht voor het einde van het jaar een uitwerking van de right-to-challengeregeling naar de Kamer te sturen en burgerinitiatieven met concrete maatregelen te stimuleren. Die is heel breed aangenomen. En dan is er ook nog het coalitieakkoord 2021, waarin teksten in dier voege staan. Kortom, mocht u denken "de minister is heel onthecht; wij kunnen dat ook wel zijn", weet dan dat uw politieke families zich best wel hebben verbonden met dit wetsvoorstel en met deze gedachtevorming.

Speciaal voor de heer Doornhof kom ik toch nog even op het door Sybrand Buma zo omarmde idee van de Big Society, uit de Cameronperiode, van Phillip Blond. Die was regelmatig — ik kan wel zeggen: hij was kind aan huis — bij het CDA. Daarin werd deze gedachte heel erg omarmd als een soort tegenbeweging tegen het etatisme, tegen al die taken die de overheid zichzelf heeft toegeëigend en die ooit als burgerinitiatief waren begonnen. De meeste zorginstellingen zijn eigenlijk als burgerinitiatief begonnen. Inmiddels zijn die helemaal verstatelijk. Zouden die burgers dan alsjeblijft, als ze dat willen en als ze denken het beter te kunnen, iets van die taken die de overheid zich heeft toegeëigend, weer zelf mogen doen? Dit is door Sybrand Buma — ik zeg het er gewoon bij — als een oerchristendemocratisch idee omarmd. Doe er uw voordeel mee voor de beraadslagingen in uw fractie.

Voorzitter. Dan nog een paar vragen. Wat kunnen we leren van Engeland? Nou eigenlijk: hoe je het niet moet doen. Want het right to challenge in Engeland is eigenlijk een heel etatistische vormgeving van het right to challenge. Men heeft dat vormgegeven als een soort van aanbestedingsrecht. Er moet echt een formele procedure worden gevolgd. Ik geloof dat er in zeven stappen een heel formele procedure wordt uitgewerkt. Dit is allemaal veel informeler. De voorbeelden in Nederland zijn veel informeler en gaan veel meer over burgerinitiatieven. Het risico dat men in Engeland echt heeft gelopen, is het risico waar mevrouw Roovers op wijst, namelijk dat heel veel marktpartijen dachten: hé, dat kunnen wij wel; zo kunnen wij instappen en ook een stukje van de koek krijgen. Dat risico lopen wij in Nederland veel minder, en nog veel minder als we doen wat mevrouw Roovers zegt, namelijk kijken of je het echt via die modelverordening kunt dichtschroeven.

Dat wil ik ook best wel doen. Daarvoor heeft u ook ter aanmoediging een motie ingediend om in gesprek te gaan met de VNG om een betere en strakkere definitie te krijgen van wat we doen met maatschappelijke partijen. Even nog wat geloofsleer over modelverordeningen: eigenlijk zijn modelverordeningen hulpmiddelen en zijn het instrumenten van de VNG. Wij helpen altijd om die tot stand te brengen, maar als we het zelf kracht van wet hadden willen geven, hadden we er een AMvB van moeten maken. Dat hebben we niet gedaan en daarmee geven we dus juist de ruimte. Niettemin kunnen we meedenken en dat gaan we dus ook doen. Deze motie moedigt daartoe aan. Als ik die motie zo mag lezen, kan ik het oordeel erover aan de Kamer laten.

Dan heeft u gevraagd of u dat beginselbesluit ook echt mag zien als een toezegging om dat ook bij die modelverordening te betrekken. Ik wil dit graag bij dat gesprek over die modelverordening betrekken, maar waarschijnlijk zal het dan in de uitkomst een optie worden waar gemeenten gebruik van kunnen maken. Ik wil het dus niet als een algemene verplichting opleggen, eigenlijk ook een beetje met die les van Engeland in gedachten, namelijk: het wordt daarmee zo groot en zo formeel. Als je iedere keer dat burgers zelf een initiatief mogen doen, een heel stevig besluit moet nemen aan de voorkant waarbij je alle randvoorwaarden en dergelijke ook weergeeft, dan kost dat zo veel ambtelijke inzet en dan wordt het zo'n drempel om daartoe over te gaan, dat ik denk dat het eerder ontmoedigend is dan aanmoedigend. Dus ik wil dat een beetje "light" in de aanbieding doen in de richting van gemeenten, als een optie waartoe men zou kunnen besluiten op het moment dat het een heel groot participatietraject is.

Mevrouw Roovers (GroenLinks-PvdA):

Dan wil ik het graag een klein beetje specificeren. Het staat namelijk al als optie in de modelverordening, dus dat kunt u in dat gesprek achterwege laten. Mijn punt was echter dat het de voorkeursvariant zou moeten worden bij grote aanbestedingen en dus inderdaad niet voor elk geveltuintje of grasveld. Het gaat mij erom dat als het gaat om substantiële bedragen en inspanningen en bijvoorbeeld wanneer ook de grens van de Aanbestedingswet wordt overschreden, er op dat moment een beginselbesluit als voorkeursoptie wordt geïntroduceerd. Zou u dat willen overwegen?

Minister De Jonge:

Ja, wij vinden daar vast een variant voor. We nemen het gewoon mee in het gesprek. Ik wil een beetje voorkomen dat we hier bij motie gaan bestellen wat er in een modelverordening moet komen. Dat vind ik geen goede manier van doen. Vandaar dat ik een beetje afhoudend ben, maar dat neemt niet weg dat ik best dat gesprek op deze manier wil voeren.

De ChristenUnie heeft het erover gehad dat de stemmen moeten worden gehoord en koppelde daaraan de vraag hoe de minister dat zou willen aanmoedigen. Ik heb al een aantal dingen gezegd over hoe we willen omgaan met die modelverordening en met het hele ondersteuningsaanbod. Misschien dat ik dat ook moet aangrijpen als antwoord op uw vraag. Wat wij kunnen doen, is in die modelverordening heel concreet handen en voeten geven aan hoe men dit op gemeentelijk niveau zou kunnen doen. Dat doen we samen met de VNG. Bij die modelverordening hoort een handreiking voor hoe men tot een lokale verordening zou kunnen

komen, waarbij de modelverordening eigenlijk een hulpmiddel is. Dat hoeft men niet op die manier over te nemen.

De heer Janssen zegt: maar gemeenten met weinig tijd gaan het misschien wel copy-paste overnemen. Dat kan ik nooit uitsluiten, maar ik denk eerlijk gezegd dat die handreiking juist op iets anders wijst, namelijk: gebruik dit nou echt om op lokaal niveau het gesprek aan te gaan over hoe men dat participatiebeleid op de beste manier kan inrichten. Ik zal die handreiking nog even tegen het licht houden om te kijken of er wel voldoende in staat over: je moet alle stemmen willen horen en niet alleen de stem die het luidst klinkt en verwar nou niet de volumehoogte met de stem van de meerderheid. Mensen die zichzelf het hardst kunnen laten horen, hebben namelijk niet altijd ook de meerderheid van de stemmen, want die meerderheid is juist heel vaak een stille meerderheid. Bij een goed participatieproces is het de kunst om juist ook die stille meerderheid te willen laten klinken. Dat is volgens mij het beoogd dat u houdt. Ik zal die handreiking dus nog eens goed bekijken om na te gaan of die voldoende Hinweisung biedt om dat gesprek op lokaal niveau te hebben.

Dan de financiële ondersteuning. Er zit geen andere financiële dekking bij dit voorstel. Ik heb niet nog iets in m'n mouw. Ik wil hier graag antwoord op geven, maar ik vrees toch dat het een herhaling wordt van het antwoord op de vraag in de eerste termijn, namelijk dat ik echt denk dat het maken van een verordening een eenmalig event is en ook een beetje hoort bij het gemeentelijk werk en het werk van medeoverheden. Het participatietraject met burgers hoort al helemaal bij het werk van medeoverheden. Hoe dichter deze overheden bij de burgers staan, hoe beter ze daar vaak toe in staat zijn en hoe meer het vaak al onderdeel van het dagelijks repertoire is.

Dat laat onverlet dat daarin verbeteringen zijn aan te brengen, maar dat kan natuurlijk nooit grenzeloos, zonder daarbij oog te hoeven hebben voor de kosten die dat met zich meebrengt. Kortom, men zal die participatieverordening ook weer maken met in het achterhoofd de vraag: welke financiële mogelijkheden hebben we als gemeente en welke extra financiële belasting zou een ruimere participatiemogelijkheid met zich meebrengen? Het kabinet heeft niet bedoeld daar een enorme financiële impuls aan te geven. Het wordt echt gezien als reeds een onderdeel van het werk van medeoverheden.

Dan ga ik naar de bijdrage van Volt. De heer Hartog heeft een motie ingediend. Hij heeft eerst gezegd dat hij in het beleid iets van coherentie mist. Dat zie ik als een affront. Ik vond het zelf eigenlijk heel coherent. Als je aan het begin van een kabinetsperiode een agenda maakt, is dat een coherente agenda. Op alle beleidsterreinen werk ik op die manier. Ik kies eigenlijk altijd voor een programmatische aanpak. Maar in dit geval ... U heeft net de geschiedenis van dit wetsvoorstel gehoord. Dit wetsvoorstel heeft twee regeerperiodes overleefd. Dat maakt denk ik dat in de tussentijd het meeste van de agenda die voortvloeide uit het onderzoek van de staatscommissie-Remkes al tot uitvoering is gekomen en dat dit eigenlijk langszij kwam, zou je kunnen zeggen. Daarnaast is er nog een initiatiefwet van de SP langszij gekomen, over het correctief referendum. Alles wat we doen op het gebied van democratische vernieuwing komt toch een beetje vanuit verschillende achtergronden tot ons en wordt inderdaad ook in partjes uitgeserveerd

aan de Eerste Kamer. Ik begrijp dus eigenlijk wel wat u zegt over de coherentie. Ik denk overigens dat het qua inhoud en uitwerking behoorlijk consistent en coherent is, hoor, maar je moet het er wel een beetje in willen zien. Daar is wel een beetje een welwillende lezer voor nodig.

De heer Hartog (Volt):

Ik hoop dat de minister mij toch toestaat om hierop te acteren, zodat hij begrijpt dat het geen affront was. Hij begrijpt me: het was niet bedoeld als een affront. Ik hecht eraan dat te markeren.

Minister De Jonge:
Helemaal prima.

Dan de motie. Daarin wordt de regering verzocht om met Saba, Sint-Eustatius en Bonaire in gesprek te gaan over gefaseerde inwerkingtreding van de wet en om voldoende ondersteuning vanuit het ministerie te leveren. Dat laatste doen we sowieso, natuurlijk. Dat eerste: de wet voorziet eigenlijk al in een behoorlijke fasering. De wet gaat in per 1 januari 2025 en men heeft tot 1 januari 2027 de tijd om die verordening te maken. Dat is best heel veel tijd. Daar kan men dus de fasering in aanbrengen die men passend vindt, gegeven alle andere werkzaamheden. Dat kan overigens iedereen, dus dat geldt ook voor alle gemeenten.

De heer Hartog (Volt):

Bij een andere wet heeft collega Van Gennip allerlei dremfels verhoogd en gezegd: ik ga niet handhaven voor een tijdje. Die wet heeft het uiteindelijk niet gehaald. In dit geval is mijn verzoek, via de motie, om toch nog iets meer ruimte te geven. Bij een wet gaat het altijd zo, met een inwerking-tredingsdatum en een uitvoeringstermijn. Zou de minister kunnen zeggen: ik ga niet meteen bij Bonaire op de stoep staan als de verordening nog niet is vastgesteld? Kunt u ze daar wat ruimte in geven? Dat is eigenlijk de vraag; dat is wat ik bedoel met "fasering".

Minister De Jonge:

Ja, zeker. De heer Dessing heeft mij hierop getest: als die verordening niet onmiddellijk helemaal in overeenstemming is met de wet, hoe vindt dan de handhaving plaats? Handhaving van de Gemeentewet — dan gaat het dus niet om medebewindtaken, maar echt om de Gemeentewet — betekent dat je een verordening voor vernietiging zou kunnen voordragen bij de Kroon. Ik heb al gezegd: dan moet je van goeden huize komen, omdat de wet eigenlijk niet heel erg normerend is ten aanzien van wat de inhoud zou moeten zijn. Dus dan zou ik inderdaad het betoog moeten houden: de verordening is niet in overeenstemming met de wet of is in strijd met het algemeen belang, en daarom draag ik 'm voor vernietiging voor. En dan zou dat ook nog eens een keer overeind moeten blijven bij de Raad van State. Nou, dat is een traject dat geen enkele minister van Binnenlandse Zaken gaat lopen, hoor. Er zijn echt wel andere fishes to fry. Dus ik denk, eerlijk gezegd, dat die ontspannenheid is ingebakken in de wet. Ga ik nu zeggen: Saba, Sint-Eustatius en Bonaire mogen er wel langer over doen, want daar is het wat minder belangrijk? Dat zou ik dan ook weer niet zeggen. Dus laten we nou gewoon kijken of we ze kunnen helpen om mee te lopen in het ritme van de rest: op 1 januari ingaan en pas op 1 januari 2027 die

verordening hebben vastgesteld. Dat moet ook voor daar echt haalbaar zijn.

De heer Hartog (Volt):

Ik dank de minister. Hij heeft inderdaad het antwoord gegeven: ik ga daar niet meteen bovenop zitten. Geen enkele minister kan er eigenlijk bovenop zitten. Ik wil de aandacht vestigen op het volgende en wil de minister nogmaals vragen om het toch in overweging te nemen. Dat is dat we overgegaan zijn op een ander principe ten opzichte van de BES-eilanden. Dat "comply or explain"-principe is nieuw. Ze hebben nog niet die uitvoering. De minister zou de indicatie kunnen geven dat er in die fasering wel wat ruimte zit. Dat is dus een positieve benadering in plaats van te zeggen: je moet het uitvoeren, maar ik ga er niet meteen bovenop zitten. Dat is een andere insteek. Dat wil ik eigenlijk van de minister vragen.

Minister De Jonge:

Dat tweede kan sowieso, maar laat ik het anders doen. U dient deze motie niet voor niets in. U dient deze motie ook in omdat u vanuit de BES-eilanden het signaal heeft gekregen dat zij die ruimte willen. Dus laat ik nou zelf in overleg treden met de BES-eilanden. Ik moet sowieso nog een inwerkingtredingsbesluit slaan. Mocht ik nou in dat gesprek met de BES-eilanden merken dat ze inderdaad echt meer tijd nodig hebben, dan kan ik kijken wat er mogelijk is. In beginsel zeg ik sowieso: laten we ook een beetje ontspannen zijn. Er staat natuurlijk geen enkele politieagent op de stoep als die verordening op 2 januari 2027 niet helemaal af is conform onze bedoeling. Zo werkt het gewoon niet. Ik ga dat gesprek dus aan met de BES-eilanden. En laten we elkaar ook een beetje de ruimte geven om te voldoen aan de vragen van deze wet.

Ik ben veel te mild in deze laatste weken. Maar goed, het moet maar.

De voorzitter:

Zo kennen we u ook helemaal niet.

Minister De Jonge:

Nee, ik schrik er zelf eigenlijk ook van. Ik herpak mijzelf. Ik ga naar de heer Van der Goot. Hij vroeg: kan de minister toezeggen dat we blijven monitoren of het aanbestedingsrecht een issue vormt? Dat heb ik al toegezegd. Het lijkt me goed om te kijken of we dat inderdaad kunnen monitoren. Dat kunnen wij meenemen in de monitor die we gaan opzetten.

Dan die veel te moeilijke vraag over het Europees Handvest. Het Europees Handvest inzake lokale autonomie en het aanvullend protocol burgerparticipatie zijn nu niet van toepassing op Bonaire, Saba en Sint-Eustatius. Het Europees Handvest is al goedgekeurd door het parlement. Ik zal met een positieve grondhouding kijken of het mogelijk is de inwerkingtreding daarvan op korte termijn te bewerkstelligen, waarbij ik ook zal overleggen met Bonaire, Saba en Sint-Eustatius en met mijn collega van Buitenlandse Zaken. Het aanvullend protocol is nog niet goedgekeurd voor de BES-eilanden. Het protocol geldt momenteel alleen voor het Europees deel van Nederland. Hiervoor zal nog de volledige procedure moeten worden doorlopen om dit van

toepassing te verklaren. Dit zal dus in elk geval niet dit jaar mogelijk zijn. Op voorhand lijkt het wel wenselijk dat het protocol op termijn wel van toepassing wordt. Mede gelet op de uitvoerbaarheid voor de eilandsbesturen geldt in het algemeen dat een afweging moet worden gemaakt welke regelgeving op korte termijn wordt toegepast en welke regelgeving langer kan wachten. Wat betreft het protocol zal ik onderzoeken of het wenselijk is om de procedure op korte termijn op te starten.

Daar waar ik zei "ik", bedoel ik eigenlijk collega Van Huffelen. Het is namelijk haar werk. Dus mocht u denken: wat komt deze tekst intrinsiek van binnenuit. Dat is niet helemaal waar. Het komt eigenlijk een beetje van collega Van Huffelen.

De heer Van der Goot (OPNL):

Heel veel dank voor dit antwoord. Ik begrijp de procedure uiteraard. In tweede termijn heb ik ook nog even gewezen op de waterschappen. Daar hebt u staatssecretaris Van Huffelen, geloof ik, niet voor nodig.

Minister De Jonge:

Nee, maar dan wel weer minister Harbers. Ik denk dat als ik hem die vraag zou stellen, hij zou zeggen: waterschappen zijn geen algemeen bestuur zoals gemeenten, provincies of openbare lichamen BES dat wel zijn. Het is dus geen sinecure om die er zomaar onder te laten vallen. Maar ik ben graag bereid om dat gesprek te hebben met de collega van IenW.

Voorzitter. Dat brengt mij nog net niet aan het einde, want ik heb nog de vraag van de heer Dessing hoeveel overheden participatieverordeningen hebben vastgesteld. Er zijn door decentrale overheden 55 nota's over participatie en 39 participatieverordeningen vastgesteld die een melding maken van participatievormen zoals inspraak, uitdaagrecht, burgerbegrotingen en burgerfora. Dat is vooruitlopend op de inwerkingtreding van deze wet. Overigens is onbekend hoeveel decentrale overheden dit hebben aangepast naar aanleiding van het amendement van mevrouw Van der Graaf. Dat weten we niet. Dit is algemeen op de participatieverordening en dus niet specifiek op de Omgevingswet. De wettelijke verplichting vloeit natuurlijk pas voort uit de wet zoals die hier voorligt. De wettelijke verplichting zoals die nu bestaat, is eigenlijk gewoon de inspraakverordening zoals die in de wet staat sinds 1992. De participatieverordening zou eigenlijk pas per 1 januari 2027 daadwerkelijk moeten zijn vastgesteld in de gemeente of, als we het relaxte schema van de heer Hartog volgen, misschien zelfs nog wel ietsje later. In beginsel zou de verordening pas op 1 januari 2027 moeten zijn vastgesteld. Gemeenten en andere medeoverheden hebben dit dus vooruitlopend voor elkaar gekregen.

De heer Dessing (FVD):

Dank voor dit antwoord. Dat was eigenlijk het technische deel van mijn vraag. Ik doelde ook op het feit dat we natuurlijk toch de burgers, de inwoners de mogelijkheid tot participatie moeten geven. Als gemeenten daar nog niet aan toe zijn, moeten we ervoor zorgen dat zij toch uit de voeten kunnen met de oude verordening, omdat er anders onvoldoende inspraakmogelijkheden zijn, met name als het gaat over die nieuwbouwprojecten. Dat zijn er 55 en 33,

zeg ik uit mijn hoofd. Dan praten we over zo'n 90 van de 342 gemeenten, dus daar is toch een hele slag te maken. Kan de minister daar toch nog even op reflecteren?

Minister De Jonge:

Ja, er is dus nog een hele slag te maken. Dat laat onverlet dat op dit moment alle gemeenten en alle medeoverheden natuurlijk aan participatiebeleid doen. Het is alleen pas met deze wet dat medeoverheden ertoe verplicht worden om participatiebeleid vast te leggen in een verordening. Het is wel zo dat er bij de behandeling van de Omgevingswet, meen ik me herinneren, regelmatig werd gerefereerd aan die participatieopdracht die ook daaruit voortvloeit. Maar ook dan geldt weer dat de verordening waarin men dat heeft vast te leggen, de wettelijk verplichting daartoe, pas voortvloeit uit deze wet. Wij willen dat wel heel graag monitoren. Ik heb iets gezegd over hoe we de monitoring ook voor de komende periode willen inrichten. Dit is natuurlijk een van de elementen die we hebben te monitoren.

De heer Dessing (FVD):

Maar even voor de helderheid. Als de verplichting er pas is bij het ingaan van deze wet en de Omgevingswet per afgelopen 1 januari is ingegaan, dan hebben we toch een gat van vijf maanden waarin er eigenlijk een participatiehiat is ontstaan?

Minister De Jonge:

Nee, want de participatieopdracht in de Omgevingswet is vormvrij. Daar hebben we het uitvoerig over gehad. Daar staat: er zij participatie. Niets meer. Er staat dus niet hoe dat moet en er staat niet dat dat bij de inspraak en de uitvoering moet. De voorwaarden zoals die wel in deze wet staan geformuleerd, staan er dus niet in. Er staat: er zij participatie. Bij alle omgevingsbesluiten die worden genomen, is natuurlijk sprake van een vorm van participatie, soms zelfs echt heel erg intensief. Dus er is niet echt een participatiehiat, maar de daadwerkelijke concrete beleidsvorming die leidt tot een verordening, vloeit pas voort uit deze wet. En zo kom ik op het begrip dat deze wet ten aanzien van het participatiebeleid eigenlijk meer een soort opfrisbeurt is. Alle medeoverheden doen aan participatie, alleen zou het heel gezond zijn om opnieuw die participatie tegen het licht te houden. Hoe doen we het nou? Doen we het eigenlijk op de goede manier? En leren we bijvoorbeeld de lessen die de bureaus al hebben geleerd? Die opfrisbeurt vloeit voort uit deze wet.

De heer Dessing (FVD):

Dan tot slot. Kan de minister toch een termijn geven waarop we dat dan zouden moeten doen? Met de onzekerheid over deze overgangperiode, acht ik de noodzaak om daar snel helderheid over te krijgen toch wel aanwezig.

Minister De Jonge:

Ik zie het eigenlijk een beetje anders. De inspraakverordening vloeit voort uit de wet uit 1992. Die inspraakverordening moet dus allang worden gemaakt. Inspraak is er al, was er al en zal er ook altijd zijn. Dat is één. En dat blijft zo. Totdat die nieuwe verordening wordt vastgesteld, blijft het zo, en in die nieuwe verordening wordt alleen maar meer.

Die inspraak is er dus. Twee. De Omgevingswet geeft een algemene participatieopdracht: er zij participatie. Nou, daaraan voldoet iedere gemeente al sinds 1992. Maar deze wet verplicht tot nog meer in die verordening. Het gaat echt om een participatieverordening met niet alleen inspraak aan de voorkant, maar ook inspraak bij de uitvoering. Daaraan wordt toegevoegd: gij zult ook nog voorwaarden stellen ten aanzien van het uitdaagrecht. Dat is wat deze wet bestelt bij gemeenten.

Nou, daar gaan ze de komende twee jaar mee aan de slag. Per 1 januari 2027 moeten alle gemeenten dat gedaan hebben. Ik wil die periode gebruiken om dat goed te monitoren en na afloop van die periode in de richting van de Eerste Kamer kunnen zeggen: kijk eens, dit is hoever ze zijn. Overigens kan dat al heel veel eerder, want PvdA-Groen-Links heeft bij de behandeling van de Omgevingswet gezegd: wij willen in die tussenevaluaties van de Omgevingswet ieder halfjaar weten hoe het op dat punt staat met de manier waarop participatie invulling krijgt. Ik zal dus een vorm moeten vinden om daarop een antwoord te kunnen geven.

Dat was het, voorzitter.

De voorzitter:

De heer Hartog heeft nog een vraag.

De heer **Hartog** (Volt):

Inderdaad, voorzitter. Het is waarschijnlijk mijn onervarenheid, maar ik meen het advies van de minister op de motie te hebben gemist.

De voorzitter:

Dat geldt ook voor mij. Was het "oordeel Kamer" of kunt u zich met de inhoud verenigen en neemt u de motie over?

Minister De Jonge:

Nou, er heeft een gedachteontwikkeling plaatsgevonden tijdens mijn spreken over deze motie. Ik had de motie aanvankelijk willen ontraden, maar als ik 'm zo mag uitleggen dat ik de gelegenheid krijg om even met de eilanden in gesprek te gaan met de gedachte dat ze de ruimte krijgen die ze nodig hebben om aan de wet te gaan voldoen en dat ik die ruimte vervolgens in acht neem bij het vaststellen van het inwerkingtredingsbesluit, dan kan ik het oordeel over de motie gewoon aan de Kamer laten.

De voorzitter:

Oordeel Kamer. Dank u wel, minister. Dan sluit ik de beraadslaging, maar niet dan nadat ik de heer Van der Goot nog het woord heb gegeven, OPNL mede namens de Partij voor de Dieren. Misschien mede naar aanleiding van de fishes to fry ... Ik weet het niet.

De heer **Van der Goot** (OPNL):

Ik had nog één punt openstaan. Bij de totstandkoming van het verdrag inzake burgerparticipatie was het hele right to challenge nog niet in ontwikkeling bij de verschillende lidstaten. We hebben toen geprofiteerd van overleg tussen de verschillende landen binnen de Raad van Europa in de

stuurgroep die daarvoor was aangewezen. Zou u willen toezeggen of er ambtelijk kan worden verkend of er ruimte is in de Raad van Europa om ook dit onderwerp, the right to challenge, met elkaar te bespreken en te zien waar dat toe kan leiden?

Minister De Jonge:

Ik heb het idee dat de heer Van der Goot helemaal gepromoveerd is op dit thema. Ik niet. Ik ga dit meenemen. Ik wil best toezeggen dat ik naga of dit inderdaad aan de orde gesteld kan worden, zeker.

Voorzitter: Wij hebben nog vier fantastische weken voor de boeg. U dacht dat dit weleens het laatste debat zou kunnen zijn, maar dat is helemaal niet zo. Op 18 juni treffen wij elkaar weer, meen ik te hebben begrepen. Wellicht.

De voorzitter:

Mits ik dat zo ga inplannen. Dan stel ik u nog op de hoogte.

Minister De Jonge:

In potlood. Ik heb de formateur horen zeggen dat het hele formatieproces, inclusief het debat over de regeringsverklaring, is afgerond op 26 juni. Dat maakt dat 18 juni weleens de allerlaatste gelegenheid zou kunnen zijn om elkaar te treffen. Hoe mooi is dat? Ik denk weleens: was het maar vast 18 juni!

De voorzitter:

U ziet er kennelijk naar uit. Dat is boeiend.

De beraadslaging wordt gesloten.

De voorzitter:

Ik kom tot afhandeling van het wetsvoorstel. Wenst een van de leden stemming over het wetsvoorstel? Dat is het geval. Dan stel ik voor dat er volgende week over het wetsvoorstel wordt gestemd. Ik stel voor om dan ook over de twee ingediende moties te stemmen.

Daartoe wordt besloten.

De voorzitter:

Dan zijn we hiermee aan het einde gekomen van de vergadering. Ik dank alle leden, de minister, de medewerkers die deze vergadering mogelijk hebben gemaakt en alle aanwezigen op de publieke tribune voor hun komst naar de Kamer.