

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)

VOORSTEL VAN WET

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

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

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

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

Artikel I

De Gemeentewet wordt als volgt gewijzigd:

A

Artikel 150 wordt als volgt gewijzigd:

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

2. Het tweede lid komt te luiden:

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

3. Er wordt een lid toegevoegd, luidende:

3. In de verordening kunnen voorwaarden worden bepaald waaronder ingezetenen en maatschappelijke partijen de volgende taken kunnen uitvoeren:

a. taken inzake de huishouding van de gemeente waarvan de raad de uitvoering aan het college of de burgemeester heeft opgedragen;

b. taken waarvan de uitvoering bij of krachtens een andere dan deze wet aan het college of de burgemeester is opgedragen, voor zover de uitvoering van de taak door een ander dan het college onderscheidenlijk de burgemeester met het bij of krachtens die wet bepaalde niet in strijd is.

B

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

Artikel II

De Provinciewet wordt als volgt gewijzigd:

A

Artikel 147 wordt als volgt gewijzigd:

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

2. Het tweede lid komt te luiden:

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

3. Er wordt een lid toegevoegd, luidende:

3. In de verordening kunnen voorwaarden worden bepaald waaronder ingezetenen en maatschappelijke partijen de volgende taken kunnen uitvoeren:

a. taken inzake de huishouding van de provincie waarvan provinciale staten de uitvoering aan gedeputeerde staten of de commissaris van de Koning hebben opgedragen;

b. taken waarvan de uitvoering bij of krachtens een andere dan deze wet aan gedeputeerde staten of de commissaris van de Koning is opgedragen, voor zover de uitvoering van de taak door een ander dan gedeputeerde staten onderscheidenlijk de commissaris van de Koning met het bij of krachtens die wet bepaalde niet in strijd is.

B

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

Artikel III

Artikel 79 van de Waterschapswet wordt als volgt gewijzigd:

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

2. Het tweede lid komt te luiden:

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

3. Er wordt een lid toegevoegd, luidende:

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

Artikel IV

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

A

Artikel 154 wordt als volgt gewijzigd:

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

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

3. Er wordt een lid toegevoegd, luidende:

2. In de eilandsverordening kunnen voorwaarden worden bepaald waaronder ingezetenen en maatschappelijke partijen de volgende taken kunnen uitvoeren:

a. taken inzake de huishouding van het openbaar lichaam waarvan de eilandsraad de uitvoering aan het bestuurscollege of de gezaghebber heeft opgedragen;

b. taken waarvan de uitvoering bij of krachtens een andere dan deze wet aan het bestuurscollege of de gezaghebber is opgedragen, voor zover de uitvoering van de taak door een ander dan het bestuurscollege onderscheidenlijk de gezaghebber met het bij of krachtens die wet bepaalde niet in strijd is.

B

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

Artikel V

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

Artikel VI

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

Artikel VII

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

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

Gegeven

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

De minister van Infrastructuur en Waterstaat,

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)

MEMORIE VAN TOELICHTING

Algemeen

1. Inleiding

Dit wetsvoorstel regelt de participatie van inwoners bij de voorbereiding, uitvoering en evaluatie van beleid van hun decentrale besturen. Met het wetsvoorstel wordt uitvoering gegeven aan de afspraak uit het regeerakkoord 2017¹ om te komen tot een Right to Challenge-regeling, waarmee de regering de mogelijkheid wil bieden aan burgers en lokale verenigingen een alternatief voorstel in te dienen voor de uitvoering van collectieve voorzieningen in hun directe omgeving. Ook wordt hiermee uitvoering gegeven aan de motie-Segers c.s.² en de motie-Özütok c.s.³ In de brief aan de Tweede Kamer van 17 oktober 2019 is aangekondigd op welke wijze het Right to Challenge (hierna: het uitdaagrecht) als een specifieke vorm van participatie in de wet wordt verankerd.⁴ Eerder is in de brief aan de Tweede Kamer van 14 december 2018 aangekondigd dat de inspraakverordening wordt gemoderniseerd en verbreed naar een participatieverordening.⁵

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

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

Ook in de provincies, waterschappen en openbare lichamen in Caribisch Nederland wordt met dit wetsvoorstel het opstellen van de kaders voor participatie belegd bij de volksvertegenwoordiging. De regering beoogt met het wetsvoorstel dat decentrale overheden het beleid ten aanzien van de actieve betrokkenheid van inwoners en het uitdaagrecht herzien. In deze memorie van toelichting wordt korthedshalve veelal uitsluitend gesproken over gemeenten, zonder daarbij af te willen

¹ VVD, CDA, D66 en ChristenUnie, Vertrouwen in de toekomst. Regeerakkoord 2017-2021, p. 7.

² Kamerstukken II 2018/19, 35000, nr. 24.

³ Kamerstukken II 2017/18, 34775-VII, nr. 16.

⁴ Kamerstukken II 2019/20, 35300-VII, nr. 6.

⁵ Kamerstukken II 2018/19, 35000-VII, nr. 80.

doen aan de noodzakelijke bijdrage van de provincies, waterschappen en BES-eilanden in de versterking van burgerparticipatie. Het is immers een gezamenlijke opgave.

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

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

2. Achtergrond van het wetsvoorstel

2.1. Participatie op decentraal niveau

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

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

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

⁶ Kamerstukken II 2019/2020, 35300-VII, nr. 7.

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

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

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

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

⁸ Kamerstukken II 2018/19, 35300-VII, nr. 49.

Circa 130 gemeenten zijn al aan de slag met (een vorm van) het uitdaagrecht, maar slechts een beperkt aantal gemeenten heeft dit in een autonome verordening geregeld. Onderzoek van onderzoekers van de Universiteit Leiden⁹ naar de belemmeringen waar gemeenten en inwoners tegen aanlopen bij het uitdaagrecht en de inbreng tijdens het rondetafelgesprek van 3 april 2019 over het uitdaagrecht waarbij wetenschappers, gemeenten en belangenorganisaties spraken, wijzen erop dat het succes van een initiatief in de praktijk afhankelijk lijkt van het treffen van een daarvoor openstaande gemeente. Door het ontbreken van algemene regels over de procedure en beoordeling van "uitdagingen" is het voor initiatiefnemers niet altijd duidelijk wat de mogelijkheden zijn binnen hun gemeente voor de feitelijke overname van een gemeentelijke taak.

2.2. Participatie in de praktijk

In de praktijk gebruiken gemeenten een grote verscheidenheid aan vormen van participatie om inwoners bij de voorbereiding, uitvoering en evaluatie van beleid te betrekken. Het gaat hierbij zowel om beproefde werkwijzen zoals dorps- en wijkraden, als om nieuwe vormen van participatie. Werkwijzen als online burgerbegrotingen en gelote burgerpanels worden bijvoorbeeld steeds meer toegepast en verder ontwikkeld. Zo kunnen in Amsterdam inwoners, ondernemers en maatschappelijke instellingen eigen plannen indienen bij stadsdeel West. Bewoners krijgen zo zeggenschap over €300.000. De thema's waarvoor plannen kunnen worden aangedragen worden vooraf vastgesteld. De stadsdeelcommissie selecteert de dertig beste plannen, waarna inwoners op deze plannen kunnen stemmen. Een vergelijkbaar initiatief is het Groningse 'Oosterpark, altijd een goed idee' op het participatieplatform De Stem van Groningen. Inwoners kunnen stemmen op goede ideeën voor de Oosterparkwijk, waarvoor de Coöperatieve Wijkraad €25.000 beschikbaar stelt. In Heerenveen is een groots opgezette burgertop georganiseerd om inwoners te betrekken bij de toekomstplannen voor het centrum van de gemeente: de G1000Heerenveen. Naast actieve inwoners, ondernemers, ambtenaren en politici namen 350 ingelote inwoners deel aan een Burgertop. Daarna werkten 160 deelnemers de ideeën van de burgertop uit naar concretere plannen in een burgerforum. Deze werden vervolgens in een burgerraad, met alle burgertop-deelnemers, vastgesteld in een burgerbesluit. De gemeenteraad nam dit burgerbesluit over. In Haarlem organiseert de gemeente drie keer per jaar een Initiatievencafé waarbij inwoners ideeën voor de stad kunnen pitchen, zowel aan de gemeente als aan een breder netwerk van inwoners en ondernemers. Aanvullend kunnen inwoners hun ideeën online delen via HaarlemLink en oproepen doen voor vrijwilligers, geld of spullen. Een vernieuwende manier om een brede groep inwoners heel direct te betrekken bij de besluitvorming over beleidsvoorstellen in de gemeenteraad zijn de flitspeilingen in Alphen aan den Rijn. Inwoners kunnen hun mening over een onderwerp geven via een enquête op Facebook en de gemeentewebsite. Zo gaven voor het vaststellen van de Cultuurvisie 2019-2030 bijna 1500 inwoners via deze peilingen aan welke culturele voorzieningen ze graag in hun gemeente willen hebben.

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

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

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

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

past bij de lokale behoeften en omstandigheden.

Zo worden de grachten in Gouda op *contractbasis* met de gemeente schoongemaakt door een initiatiefnemer op een SUP-plank¹⁰. Eind 2017 diende de initiatiefnemer een verzoek in bij de gemeente Gouda om het afvalbeheer binnen de Goudse grachten over te nemen omdat zij zich stoorde aan de hoeveelheid vuil in het water. Met de leerlingen in haar SUP-school zorgt de initiatiefnemer voor schone grachten en krijgt daarvoor een vergoeding van de gemeente.

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

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

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

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

2.3. *Representatieve democratie als uitgangspunt*

Het grondwettelijk hoofdschap van de raad brengt tot uitdrukking dat de rechtstreeks gekozen volksvertegenwoordiging eindverantwoordelijk is ten aanzien van de hoofdlijnen van het

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

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

gemeentelijk beleid. Dit wetsvoorstel verandert daar dan ook niets aan. De regering benadrukt dat de representatieve democratie het uitgangspunt vormt in Nederland en dat de participatieve democratie slechts een aanvulling hierop is. Ook de Raad van State wees er in zijn jaarverslag 2016 op dat ondoordachte vermenging van beide vormen van democratie kan leiden tot het geleidelijk disfunctioneren van de vertegenwoordigende organen en dat onderkend moet worden dat de democratische rechtsstaat berust op het concept van de vertegenwoordigende democratie.¹²

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

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

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

¹² De Raad van State, Jaarverslag 2016, p. 17.

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

participatieproces.

3. Inhoud van het wetsvoorstel

3.1. Huidige regeling inspraak en petitierecht

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

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

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

3.2. Modernisering: van inspraakverordening naar participatieverordening

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

¹⁴ Kamerstukken II 1985/86, 19403, nr. 3, p. 33, 34.

¹⁵ Kamerstukken II 1975/76, 13872, nr. 4, p. 88 en 104.

participatieverordening.

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

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

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

3.3. *Het uitdaagrecht*

3.3.1. *De verankering van het uitdaagrecht*

Een specifieke vorm van participatie in de uitvoeringsfase van het beleidsproces is het uitdaagrecht. Met dit wetsvoorstel wordt de mogelijkheid om deze veelbelovende vorm van participatie te regelen in de participatieverordening geëxpliciteerd in de Gemeentewet. Uit het onderzoek van de Universiteit Leiden naar de knelpunten die gemeenten en initiatiefnemers ervaren bij het uitdaagrecht¹⁷ blijkt dat in de huidige praktijk niet alle gemeenten op gelijke wijze open staan voor dit soort verzoeken van inwoners. Initiatiefnemers ervaren willekeur: het succes van een initiatief lijkt afhankelijk van het treffen van een daarvoor openstaande gemeente. Ook tijdens het rondetafelgesprek van 3 april 2019 over het uitdaagrecht vertelden initiatiefnemers dat

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

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

het voor hen niet altijd duidelijk is wat de mogelijkheden zijn in hun gemeente voor het doen van een verzoek tot overname van een gemeentelijke taak. Dat het succes mede afhangt van een open basishouding bij ambtenaren en bestuurders wordt bevestigd in het promotieonderzoek van Ubels¹⁸ naar vernieuwende vormen van lokaal bestuur met een hoge mate van burgerzelfsturing. Het is volgens Ubels van belang dat gemeenten investeren in een flexibele en open basishouding bij ambtenaren en bestuurders ten aanzien van burgerzelfsturingsvormen en in een voor burgers toegankelijke gemeentelijke organisatie(-structuur). Dit kan door het stimuleren van het opdoen van leerervaringen in de praktijk, het zo integraal mogelijk benaderen van vraagstukken en een helder verwachtingsmanagement naar inwoners over noodzakelijke procedures. Daarnaast is blijvende verankering in beleid noodzakelijk.

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

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

Met dit wetsvoorstel wordt voorgesteld om in de Gemeentewet op te nemen dat het uitdaagrecht onderdeel kan zijn van de voorgestelde participatieverordening. Deze verankering van het uitdaagrecht bevestigd dat waar mogelijk en wenselijk de uitvoering van bepaalde gemeentelijke taken ook door inwoners en maatschappelijke partijen zelf ter hand kunnen worden genomen en dat zij het recht hebben om daartoe strekkende verzoeken te doen. De huidige Gemeentewet staat het uitdaagrecht dat inwoners hebben niet in de weg, maar door middel van deze wetswijziging wordt geëxpliciteerd dat bij gemeentelijke verordening nadere regels kunnen worden gesteld over dit soort initiatieven als daar behoefte aan is. Nadere regels bieden houvast voor de wijze waarop inwonersinitiatieven en de overname van gemeentelijke taken door derden georganiseerd en beoordeeld kunnen worden.

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

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

¹⁹ Kamerstukken II 2018/19, 35000, nr. 24.

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

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

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

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

Bij het overnemen van gemeentelijke taken, na een succesvolle 'uitdaging', gaat het om de feitelijke uitvoering van de taak van het college of van de burgemeester. Het gemeentebestuur – als de verantwoordelijke voor de uitvoering van de betreffende taak of taken – beslist naar aanleiding van een verzoek of 'uitdaging' of de feitelijke uitvoering van die taak of taken aan inwoners of de maatschappelijke partij kan worden gelaten. Met een algemene regeling van beoordelingscriteria voor 'uitdagingen' kan de gemeenteraad die afweging voorzienbaar maken. Het is van belang dat bij de beoordeling van die verzoeken en de beslissing om een deel van de taken van het gemeentebestuur door anderen te laten uitvoeren, zorgvuldig wordt bezien welke waarborgen daarbij moeten worden getroffen, zoals de peiling van draagvlak onder belanghebbende inwoners, de bescherming van belangen van derden en transparantie.

Het feitelijk overnemen van gemeentelijke taken is mogelijk wanneer dit niet in strijd is met de wet en de aard van de taak zich daartegen niet verzet. De voorgestelde regeling maakt onderscheid in regels over de uitvoering van autonome taken en medebewindstaken. Bij autonome

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

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

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

Voor de feitelijke uitvoering van een taak die wordt overgenomen door inwoners of maatschappelijke partijen, zijn verschillende juridische vormen denkbaar. Bruikbare vormen zijn subsidie- of concessieverlening²¹ of via een overeenkomst zoals de voorbeelden uit paragraaf 2.3 lieten zien. Aanbestedingsrecht kan hierbij een rol spelen, het wetsvoorstel verandert hier niets aan. Als het gaat om het nemen van beslissingen is mandaat aan een niet-ondergeschikte denkbaar.²² De taken blijven op deze manier bij het college liggen, maar de feitelijke uitvoering wordt verlegd naar inwoners of maatschappelijke partijen. Dat betekent dat de wethouder politiek verantwoordelijk blijft voor de uitvoering van de taken. Ook kunnen inwoners met klachten over de uitvoering terecht bij de ombudsman. Afhankelijk van de gekozen juridische vorm kan het college of de burgemeester voorwaarden stellen in bijvoorbeeld een contract of een instructie geven bij mandaat. De wethouder of de burgemeester kan de feitelijke uitvoering van de taak ook weer terugnemen of de afspraken met initiatiefnemers wijzigen als de raad daarom vraagt of uit eigen beweging als dat nodig is voor een goede vervulling van de taak. Met het programma Democratie in Actie ondersteunt de regering de uitwerking van het uitdaagrecht en deelt goede voorbeelden van de vormen en randvoorwaarden bij de invulling van de betrokkenheid van inwoners en maatschappelijke partijen, daarover wordt in paragraaf 4 toelichting gegeven.

3.4. De zorgplicht van de burgemeester

De burgemeester vertegenwoordigt de gemeente naar buiten toe, ook naar de inwoners toe. Het is daarom bij de dualisering aan de burgemeester toevertrouwd om toe te zien op de kwaliteit van besluitvorming en de invulling van burgerparticipatie in artikel 170, eerste lid, onderdeel a en c, van de Gemeentewet. Deze zorgplicht is bij de burgemeester belegd omdat hij zichtbaar is voor inwoners en bij hen relatief groot vertrouwen geniet, aangezien hij op een zekere afstand staat van de lokale partijpolitiek. De burgemeester draagt daarom reeds de zorg voor de kwaliteit van de procedures van de voorbereiding, vaststelling en uitvoering van beleid. Met de voorziene wetswijziging wordt deze zorgplicht in onderdeel a ook uitgebreid naar de fase van evaluatie, om

²¹ O. Kwast, 'Een andere benadering van het right to challenge', *RegelMaat* 2019-6, p. 430-447.

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

aan te sluiten bij de toevoeging van deze fase aan de verplichte participatieverordening in artikel 150, eerste lid, van de Gemeentewet. Het uitdaagrecht en de mogelijkheid tot het overnemen van taken zijn specifieke vormen van burgerparticipatie en vallen daarmee onder de al bestaande zorgplicht van de burgemeester voor de kwaliteit van burgerparticipatie in onderdeel c. Sinds 2015 (Wet institutionele bepalingen) is niet meer vastgelegd in de Gemeentewet op welke wijze de burgemeester deze zorgplicht invult.

4. Implementatie en flankerend beleid

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

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

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

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

nodig tussen de lokale overheid en inwoners. Daarbij kan verschil van opvatting ontstaan over legitimiteit tussen gemeenten en actieve inwoners. Waar gemeenten zich richten op representativiteit, leggen initiatiefnemers meer nadruk op het maatschappelijk resultaat. Dit laat zich niet vangen in een wetswijziging maar vraagt om een cultuurverandering, die de afgelopen jaren al volop in gang is gezet.

Uit onderzoek van de Universiteit Leiden naar de knelpunten die gemeenten en inwoners ervaren bij het uitdaagrecht blijkt dat bij gemeenten en initiatiefnemers behoefte bestaat aan kennisoverdracht en praktische handelingsperspectieven. Dit wetsvoorstel staat daarom niet op zichzelf, maar wordt ondersteund met flankerend beleid. Het delen van praktische informatie, goede voorbeelden en kennis heeft tot doel te komen tot meer gebruik en toepassing van het uitdaagrecht door decentrale overheden. Het programma Democratie in Actie geeft hier uitvoering aan en ondersteunt gemeenten door het bieden van inspiratiegidsen, diverse ontwikkel- en leertrajecten en het ondersteunen van gemeenten via een routeplanner bij het uitdaagrecht. Op deze wijze worden gemeenten en initiatiefnemers meegenomen in deze vorm van participatie waarbij het samenspel tussen initiatiefnemers en decentrale overheid nadrukkelijk aan de orde komt. Ook wordt, zoals hiervoor werd beschreven, een modelparticipatieverordening ontwikkelt in het programma Democratie in Actie, waarin ook regels worden opgenomen ten aanzien van het uitdaagrecht. Hiermee wordt uitvoering gegeven aan de motie-Den Boer c.s.²³, die opriep hierbij het samenwerkingsrecht mee te nemen.

5. Verhouding tot hoger recht en nationale regelgeving

5.1. Grondwet en Europees Handvest inzake lokale autonomie

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

Zoals is toegelicht in paragraaf 3.1. zijn verzoeken tot feitelijke overname, of "uitdagingen", een vorm van petitie op basis van artikel 5 van de Grondwet. Artikel 5 van de Grondwet heeft een absoluut karakter; beperking is niet mogelijk. Overheidsorganen kunnen wel regels stellen over de behandeling van verzoeken, zo ook over verzoeken die burgerinitiatieven en uitdagingen inhouden. Artikel 5 van de Grondwet houdt geen antwoordplicht in, maar een plicht tot behandeling en beantwoording van de verzoeken is af te leiden uit de beginselen van behoorlijk bestuur.²⁴ Met dit wetsvoorstel wordt voorgesteld om in de Gemeentewet te expliciteren dat de gemeenteraad regels kan stellen over het overnemen van de feitelijke uitvoering van taken van de gemeente door inwoners en maatschappelijke partijen, en de behandeling van verzoeken daartoe. Dit wetsvoorstel houdt daarmee een nadere uitwerking van het petitierecht op decentraal niveau in. De regeling van de raad mag niet tot gevolg hebben dat het recht op het indienen van verzoeken of "uitdagingen" door eenieder wordt ingeperkt.

²³ Kamerstukken II 2019/20, 35300-VII, nr. 27.

²⁴ Kamerstukken II 1975/76, 13872, nr. 4, p. 88 en 104.

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

5.2. Medebewindswetgeving en andere bijzondere wetgeving

Participatie is in verschillende wetten op verschillende manieren geregeld. Het uitgangspunt van dit wetsvoorstel is dat daar waar participatie al in bijzondere wetten is geregeld, die regeling voorgeeft. De wetswijziging beoogt een aanvulling te zijn op al bestaande participatieregelingen in andere wetten. Eerder werd al benoemd dat de Wmo 2015 en de Wsob aangeven dat inwoners en maatschappelijke partijen een verzoek kunnen doen om de uitvoering van taken op grond van die wetten over te nemen. Andere voorbeelden zijn artikel 47 van de Participatiewet over cliëntenparticipatie en artikel 8 van de Wet SUWI over de landelijke cliëntenraad. Ook in de Omgevingswet is participatie belangrijk. In de Omgevingswet is bijvoorbeeld voor verschillende instrumenten een motiveringsplicht voor vroegtijdige participatie voorgeschreven.²⁷ Daarmee wordt het bestuursorgaan aangespoord zorg te dragen voor vroegtijdige participatie van derden. Hoe participatie wordt vormgegeven is afhankelijk van het instrument, de opgaven in de fysieke leefomgeving die voorliggen en van de betrokken partijen. Ieder bestuursorgaan zal zelf invulling geven aan participatie. Bij de vaststelling van het besluit moet het bestuursorgaan aangeven hoe inwoners, bedrijven, maatschappelijke partijen en bestuursorganen bij de voorbereiding zijn betrokken en wat de resultaten daarvan zijn. Hierbij kan vanzelfsprekend aandacht worden besteed aan de wijze waarop partijen zijn benaderd, wie betrokken waren, hoe partijen hun inbreng hebben gegeven, en wat met de inbreng is gedaan. In de participatieverordening kunnen deze aspecten worden uitgewerkt. Eveneens is in het Omgevingsbesluit, in opvolging van motie-Nooren c.s.²⁸, voorgesorteerd op het onderhavige wetsvoorstel en is geregeld dat door decentrale overheden moet worden aangegeven hoe aan het decentrale participatiebeleid is voldaan. Decentrale overheden moeten nu dus al nadenken over participatiebeleid voor instrumenten uit de Omgevingswet en dit beleid publiceren. Het is aan de decentrale overheden om te bepalen hoe het participatiebeleid eruit komt te zien.

6. Gevolgen

6.1. Gevolgen voor gemeenten

Gemeenten zien de toegevoegde waarde van participatie. Daarom hebben zij de afgelopen jaren geïnvesteerd in het ondersteunen en begeleiden van initiatiefnemers bij het uitwerken van initiatieven. In veel gemeenten is participatie dan ook al een gangbaar onderdeel van de werkwijze in het beleidsproces. Met dit voorstel wordt in de Gemeentewet op het punt van participatie

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

²⁶ Aanvullend Protocol bij het Europees Handvest inzake lokale autonomie betreffende het recht op participatie in de aangelegenheden van lokale autoriteiten van 16 november 2009 (Trb. 2009, 227 en Trb. 2010, 96), aangeboden ter stilzwijgende goedkeuring op 22 september 2020, Kamerstukken II 2010/11, 32524, nr. A/1.

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

²⁸ Kamerstukken I 2019/20, 34986, nr. AA.

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

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

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

6.2. Administratieve lasten voor burgers, bedrijven en milieu

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

7. Overgangsrecht en inwerkingtreding

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

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

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

8. Advies en consultatie

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

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

De VNG

De VNG is positief over het wetsvoorstel nu het voorstel aansluit op de huidige ontwikkeling die gemeenten maken op het gebied van burgerparticipatie en ziet de verbreding van de inspraakverordening naar een participatieverordening als een logische stap. Tevens ziet de VNG dat het wetsvoorstel gemeenteraden aanleiding geeft een goede inhoudelijke discussie te voeren over de manier waarop inwoners betrokken worden in verschillende fasen van het beleidsproces. Ook ten aanzien van vorm van de verankering van het uitdaagrecht als specifieke vorm van participatie staat de VNG positief, omdat gemeenteraden op deze wijze voldoende ruimte hebben een weloverwogen besluit te nemen op dit punt. De VNG vraagt wel duidelijkheid over de uitvoeringsconsequenties van het uitbreiden van de inspraak op beleidsvoorbereiding naar de uitvoering en evaluatie van beleid, met name op het punt van kosten en capaciteit en wijst daarbij op een uitvoeringstoets zoals is opgenomen in de Code Interbestuurlijke verhoudingen. De memorie van toelichting is op deze punten uitgebreid. Het advies van de VNG om een ruimere termijn van invoering te hanteren is overgenomen.

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

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

Het IPO

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

De UvW

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

Saba

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

Bonaire

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

Reacties internetconsultatie

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

Het grootste aantal reacties ziet op de wettelijke verankering van het uitdaagrecht, waarbij de raad de mogelijkheid heeft regels te stellen ten aanzien van het overnemen van de feitelijke uitvoering van taken. De reactie is dat het uitdaagrecht daarmee vrijblijvend is opgenomen in het wetsvoorstel en niet als een verplichting. Het advies om de raad te verplichten regels te stellen over het uitdaagrecht is niet overgenomen. In paragraaf 3 is toegelicht dat het verplicht stellen van een participatieverordening en het expliciet benoemen van de mogelijkheid van het uitdaagrecht als een vorm van participatie voldoende aanleiding voor decentrale overheden is om op lokaal niveau het gesprek hierover aan te gaan en te bezien welke mogelijkheden passend zijn

bij de lokale behoeften en omstandigheden. Ook is in reactie hierop aangegeven in paragraaf 4 dat via het ministerie van BZK, in samenwerking met koepelorganisaties en beroepsverenigingen, gerichte toerusting en ondersteuning wordt geboden aan decentrale overheden, omdat het werken met participatie naast deze wetswijziging om een cultuurverandering vraagt. Uit de gelijksoortige bepalingen over het uitdaagrecht in de Wmo en Wsob blijkt dat een dergelijke verankering gemeenten stimuleert hiermee aan de slag te gaan.

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

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

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

Artikelsgewijs

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Artikel II

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

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

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

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

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

Artikel IV

Dit artikel bevat de overeenkomstige wijzigingen van de Wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (WolBES). In het thans geldende artikel 154 van de WolBES is niet de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van toepassing verklaard als de hoofdregel voor de inrichting van inspraak. Reden hiervan is gelegen in het feit dat de Algemene wet bestuursrecht slechts voor een klein deel van toepassing is in de openbare lichamen. Dit wetsvoorstel beoogt geen wijziging aan te brengen in het niet van toepassing zijn van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure. De eilandsraad is vrij om in de participatieverordening een inspraakprocedure vorm te geven conform een uniforme openbare voorbereidingsprocedure of om een andere vorm van participatie in te richten.

Artikel V

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

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

Drs. K.H. Ollongren