

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 dat het decentraal bestuur inwoners in staat stelt te participeren bij de voorbereiding, uitvoering en evaluatie van beleid.

Met dit 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, 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

1.1. Versterking participatie op decentraal niveau

De huidige verplichte inspraakverordening in de Gemeentewet regelt uitsluitend de betrokkenheid van inwoners, bedrijven en andere belanghebbenden bij de voorbereiding van beleid. In toenemende mate heeft de inwoner een belangrijke rol in de agendering, de voorbereiding, de totstandkoming, de uitvoering en de beoordeling van beleid. Niet alleen omdat de burger de gevolgen van beleid ervaart, maar ook omdat participatie aan het politieke proces als intrinsieke waarde van de Nederlandse samenleving wordt ervaren. Naast formele inspraak hebben zich 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 beleidsvorming is 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 om beleid te evalueren.

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. Het is wenselijk dat de Gemeentewet tot uitdrukking brengt dat de raad daartoe voorziet in een regeling om die duidelijkheid te bieden. 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. 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 oplossingen daarvoor te vinden. Voor

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

² Kamerstukken II 2018/19, 35 000, nr. 24.

³ Kamerstukken II 2017/18, 34 775 VII, nr. 16.

⁴ Kamerstukken II 2019/20, 35 300 VII, nr. 6.

⁵ Kamerstukken II 2018/19, 35 000 VII, nr. 80.

inwoners is hun gemeente veelal het eerste aanspreekpunt als het gaat om betrokkenheid bij democratische besluitvorming.

1.2. Uitdaagrecht: een specifieke vorm van participatie in de uitvoeringsfase

Bij de uitvoering van beleid 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, als zij denken deze taak beter en goedkoper te kunnen uitvoeren. Met dit verzoek wordt de gemeente “uitgedaagd”. In het vervolg van deze memorie van toelichting wordt gesproken over het uitdaagrecht, de Nederlandse benaming voor het Right to Challenge. Zo wordt het op het Verenigd Koninkrijk geïnspireerde uitdaagrecht immers ook breder ingevuld in Nederland, passend bij de lange politiek-bestuurlijke traditie van samenwerken die ons land kent.

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 de Universiteit Leiden⁶ 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.

1.3. Doel van het wetsvoorstel

De verbreding van de huidige verplichte inspraakverordening naar een participatieverordening heeft tot doel dat elke gemeenteraad voor zijn gemeente expliciet maakt op welke wijze inwoners betrokken worden in verschillende fasen van het beleidsproces. Voorgesteld wordt in de Gemeentewet op te nemen dat het uitdaagrecht en regels over de feitelijke overname van gemeentelijke taken onderdeel kunnen zijn van de voorgestelde participatieverordening. De regering beoogt met het wetsvoorstel te stimuleren dat gemeenten het beleid ten aanzien van de actieve betrokkenheid van inwoners en het uitdaagrecht herzien. Inwoners, ongeacht in welke gemeente 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 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 op provinciaal- en waterschapsniveau wordt gewerkt met verschillende participatievormen, waaronder het uitdaagrecht. Met dit wetsvoorstel wordt ook de inspraakverordening op provinciaal- en waterschapsniveau gemoderniseerd en het uitdaagrecht verankerd in de Provinciewet en de Waterschapswet. In de drie openbare lichamen in Caribisch Nederland wordt tevens gewerkt met inspraakverordeningen. De verplichting voor hen tot het hebben van een inspraakverordening is geregeld in artikel 154 van de Wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (hierna: WolBES), dat hetzelfde luidt als de bepaling hieromtrent in de Gemeentewet. Met dit wetsvoorstel, en daarmee mede de aanpassing van de WolBES, blijft dit gelijk met de Gemeentewet bestaan. Ook deze wijziging in de WolBES behoeft vervolgens uitwerking in de inspraakverordeningen van de openbare lichamen. In deze memorie van toelichting wordt korthedshalve uitsluitend gesproken over gemeenten.

⁶ Prof. mr. drs. W. den Ouden, mr. dr. G. Boogaard, mr. 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*, Universiteit Leiden: maart 2018.

2. Inhoud van het voorstel

2.1. Huidige regeling inspraak

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. Het vult de representatieve democratie aan en ondersteunt deze. Ook draagt het 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.⁷ De regering achtte het wenselijk dat in elke gemeente een goede algemene regeling van de inspraak op gemeentelijk niveau wordt vastgesteld, die is afgestemd op de lokale behoeften en die zoveel mogelijk harmonisatie en coördinatie van afzonderlijke inspraakregelingen bewerkstelligt. De inspraak wordt verleend door toepassing van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure uit afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht, voor zover in de verordening niet anders is bepaald. Met de inwerkingtreding van de Wet uniforme openbare voorbereidingsprocedure Awb op 1 juli 2006 is deze inspraakprocedure als hoofdregel in artikel 150 van de Gemeentewet opgenomen ten behoeve van de harmonisering van gemeentelijke inspraakprocedures.

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 organisaties –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.

Door de meedenkkraft, initiatieven en de inzet van de lokale samenleving te gebruiken kan er een breed gedragen besluit genomen worden, die ook in de uitwerking daarvan op voldoende draagvlak kan rekenen. Door de digitalisering weten partijen elkaar 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 geëngageerd voelen aan de uitkomsten, zoals ook blijkt uit verschillende onderzoeken.⁸ 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 de (uitvoering van de) besluitvorming ten goede.

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

⁷ *Kamerstukken II 1985/86, 19403, nr. 3, p. 33, 34.*

⁸ Zie bijvoorbeeld J. van Ostaaijen, C. Wagenaar en L. Kloos, *Wat kan een gemeente met burgerparticipatie? Aanbevelingen voor een handreiking meervoudige democratie*, Tilburg University: 2018 en drs. W. J. van Helden, *‘We gooien het de inspraak in’. Een onderzoek naar de uitgangspunten voor behoorlijke burgerparticipatie*, De Nationale ombudsman: 17 september 2009.

gaat, een waardevolle bijdrage leveren in andere fasen van het beleidsproces, zoals de uitvoering en de evaluatie van beleid. Het is wenselijk dat de Gemeentewet tot uitdrukking brengt dat de raad voorziet in een regeling die inwoners duidelijkheid geeft over hun mogelijkheden tot participatie in al deze fasen van het beleidsproces en wat zij mogen verwachten van hun gemeente. Dat vraagt dus ook van gemeenten dat zij inzichtelijk maken op welke wijze zij met participatie in de verschillende fasen van het beleidsproces omgaan.

2.2. 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 participatieverordening.

Het betrekken van inwoners en andere belanghebbende partijen bij het ontwikkelen, uitvoeren en evalueren van beleid over algemene voorzieningen leidt tot beter beleid, goede besluiten en een groter draagvlak, omdat dit bijdraagt aan een gevoel van eigenaarschap en deze partijen zich zo betrokken voelen bij nieuwe ontwikkelingen. 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. Participatie is ook nodig om informatie, kennis, belangen en standpunten te delen. Omdat partijen vroegtijdig hun ideeën, alternatieven en verbetervoorstellen kunnen inbrengen, kunnen deze voorstellen nog worden uitgewerkt en beoordeeld. Participatie is dus meer dan de formele momenten waarop alle partijen zienswijzen kunnen indienen. In een later stadium zullen eerder betrokken partijen zich meer geïnteresseerd voelen aan de uitkomsten. Dit komt de kwaliteit van de (uitvoering van de) besluitvorming ten goede.

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. Het doel van de verplichte participatieverordening is dat gemeenten vooraf helder maken hoe het participatieproces wordt ingericht.

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 werkte 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 gemeenten 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.

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. Dit biedt zekerheid voor inwoners, bedrijven en maatschappelijke organisaties, omdat zij weten op welk moment ze bij wie moeten zijn en wat ze kunnen verwachten. De verordening biedt ook duidelijkheid voor raadsleden zelf. 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 participatieproces.

Een geschikte vorm van participatie is afhankelijk van de specifieke algemene voorziening of activiteit waarvoor de gemeente beleid ontwikkelt en dat is bij uitstek een lokaal vraagstuk. 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. 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 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. In de wet is daarom vastgelegd dat de raad daarover regels stelt bij verordening, maar niet op welke wijze dat moet gebeuren. De wet biedt op deze wijze ruimte voor toekomstige ontwikkelingen op het gebied van participatie.

2.3. Het uitdaagrecht van ingezetenen en maatschappelijke partijen

2.3.1. De verscheidenheid en ontwikkelingen in het uitdaagrecht

Een specifieke vorm van participatie is het uitdaagrecht. Met dit recht kunnen inwoners en maatschappelijke partijen een verzoek indienen bij de gemeente om de uitvoering van een taak van de gemeente over te nemen, al dan niet met bijhorend budget, als zij denken deze taak beter en goedkoper uit te kunnen voeren. Er is in de praktijk een grote verscheidenheid aan 'uitdagingen' en overname van de feitelijke uitvoering van taken van gemeenten. Gemeenten richten dit dan ook zodanig in dat dit 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-plank⁹. 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

⁹ 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 en een peddel.

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 dreigt tot stilstand te komen door het gebrek aan geld. ‘Natuer 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 de stad en helpt 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 ineen geslagen 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 rattenplag 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. De Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 (Wmo 2015) en de Wet stelsel openbare bibliotheekvoorzieningen (Wsob) stellen 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. Daarnaast zijn circa 130 gemeenten al aan de slag met (een vorm van) het uitdaagrecht, een beperkt aantal gemeenten heeft dit in een autonome verordening geregeld. 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.

2.3.2. De verankering van het uitdaagrecht

Uit onderzoek van de Universiteit Leiden naar de knelpunten die gemeenten en initiatiefnemers ervaren bij het uitdaagrecht¹⁰, 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 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.

Uit de motie-Segers c.s. (35000, nr. 24) 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 bevestigt 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 voorbehouden aan de gemeenteraad, als

¹⁰ Prof. mr. drs. W. den Ouden, mr.dr. G. Boogaard, mr. 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*, Universiteit Leiden: maart 2018.

democratisch gelegitimeerde afvaardiging van de inwoners, om de kaders te stellen voor het uitdaagrecht ten aanzien van de gemeentelijke taken.

Voorgesteld wordt in de Gemeentewet op te nemen dat het uitdaagrecht onderdeel kan zijn van de voorgestelde participatieverordening. Deze verankering van het uitdaagrecht bevestigt 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.

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 casus die illustreren dat burgerinitiatieven vaak beleidsterreinoverschrijdend zijn 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 het evaluerend (MTR) onderzoek naar de Wsob leert 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 zelf of een maatschappelijke partij te leggen. Deze bevoegdheid 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, Algemene wet bestuursrecht (Awb) en artikel 3:14 van het Burgerlijk Wetboek.

2.4. Het overnemen 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 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. 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. Indien in de autonome verordening of medebewindswetgeving voor de uitvoering van een taak bevoegdheden aan het college of de burgemeester worden toegekend zonder beleidsvrijheid, dan is dit een aanwijzing dat het gemeentebestuur deze taak niet feitelijk kan laten uitvoeren.

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.

Overname kan juridisch vormgegeven worden door bijvoorbeeld subsidieverlening, mandaatverlening, delegatie of via een overeenkomst zoals de voorbeelden uit paragraaf 2.3 lieten zien. 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.

2.5. 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. 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 ook uitgebreid naar de fase van evaluatie, aangezien die fase wordt toegevoegd aan de verplichte participatieverordening. 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. Sinds 2015 (Wet institutionele bepalingen) is niet meer vastgelegd in de Gemeentewet op welke wijze de burgemeester deze zorgplicht invult.

2.6. Implementatie en flankerend beleid

De regering blijft benadrukken dat participatie het beste tot zijn recht komt wanneer er voldoende ruimte is voor lokaal maatwerk. Het belang van een volwaardige positie van inwoners in participatieprocessen staat daarbij voorop. In de lokale democratie komt dat ook op veel manieren goed tot stand. Daarbij blijft volgens de regering onverlet dat een landelijke, uniforme regeling inzake participatie de ruimte zou 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. Met de agenda "ruimte in regels" wordt door middel van toerusting en ondersteuning 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 wordt stevig ingezet 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, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en bestuurs- en beroepsverenigingen. Om gemeenten te helpen bij het bepalen van de juiste vorm van participatie ontwikkelt het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 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 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 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 zijn 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 wat niet mag of kan. Het gaat vooral om vertrouwen, het verstrekken van informatie, het bieden van duidelijkheid en tonen van wederzijds begrip. Er is een nieuwe basis van samenwerking nodig tussen de lokale overheid en inwoner. 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 kan niet worden weggenomen door 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 en een modelverordening ten aanzien van het uitdaagrecht. Hiermee wordt uitvoering gegeven aan de motie-Den Boer c.s.¹¹, die opriep hierbij het samenwerkingsrecht mee te nemen.

3. Verhouding tot hoger recht en nationale regelgeving

3.1. Grondwet

Artikel 124, eerste lid, van de Grondwet legt de vrijheid van de gemeenten om zelfstandig zaken ter hand te nemen in het belang van de gemeente grondwettelijk 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 is het aan de raad gelaten op welke manier participatie vormt krijgt.

Zoals is toegelicht in paragraaf 2.3 zijn verzoeken tot feitelijke overname, of "uitdagingen", een vorm van petitie op basis van artikel 5 van de Grondwet. Dit wetsvoorstel houdt een nadere uitwerking van het petitierecht 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.

3.2. Medebewindswetgeving en andere bijzondere wetgeving

Participatie is in verschillende wetten op verschillende manieren geregeld. Zo ook bijvoorbeeld in de Omgevingswet. Het uitgangspunt van dit wetsvoorstel is dat waar participatie al in bijzondere wetten is geregeld, dat voortgaat. De wetswijziging beoogd een aanvulling te zijn op al bestaande participatieregelingen in andere wetten. Zo is onder de Omgevingswet voor verschillende instrumenten een motiveringsplicht voor participatie voorgeschreven.¹² Daarmee wordt het bestuursorgaan gestimuleerd zorg te dragen voor vroegtijdige participatie van derden. Hoe participatie wordt vormgegeven is afhankelijk van het instrument, de opgaven in de fysieke leefomgeving die voor liggen en van de betrokken partijen. Ieder bestuursorgaan zal zelf invulling geven aan het participatietraject en de wijze waarop partijen bij de totstandkoming van het besluit worden betrokken. Bij de vaststelling van het besluit moet het bestuursorgaan aangeven wat de resultaten van het participatietraject zijn dat voorafgaand aan de besluitvorming plaatsvond. 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.

Een aantal medebewindswetten bevat een wettelijke grondslag voor het uitdaagrecht zoals de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 (Wmo 2015) en de Wet stelsel openbare bibliotheekvoorzieningen (Wsob). De wetswijziging beoogd een aanvulling te zijn op al bestaande regelingen over uitdaagrecht in andere wetten.

4. Gevolgen

4.1. 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 aangesloten op de huidige praktijk. Met de wijziging wordt het belang geëxpliciteerd dat het lokaal

¹¹ Kamerstukken II 2019/20, 35 300 VII, nr. 27.

¹² Onder andere in de artikelen 10.2, 10.7 en 10.8 van het Omgevingsbesluit, Stb. 2018, 290.

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 de) besluitvorming 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.

Gemeenten dienen hiertoe hun verordening aan te passen, dit betreft een eenmalige inspanning. Deze wijziging kan bovendien grotendeels in reguliere processen worden meegenomen. Het ligt niet in de rede dat extra raadsvergaderingen nodig zijn om te komen tot de benodigde aanpassingen.

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 goedkoper te kunnen. Door de inzet van dit instrument is de verwachting aldus dat dit uiteindelijk meer oplevert dan het kost. Tevens is de verwachting dat inwoners zich actief betrokken voelen, de gemeente op meer draagvlak kan rekenen en de nabijheid tussen bestuur en inwoner versterkt wordt.

Kort en goed, materieel verandert het wetsvoorstel de taken van gemeenten niet.

4.2. Administratieve lasten voor burgers, bedrijven en milieu

Het voorstel heeft geen administratieve lasten voor burgers, voor bedrijven en milieu.

5. Overgangsrecht en inwerkingtreding

Na inwerkingtreding van deze wet is de gemeenteraad verplicht de inspraakverordening te wijzigen in een participatieverordening. Daarbij geldt een overgangstermijn van een jaar, waarin gemeenten de tijd hebben een nieuwe participatieverordening vast te stellen. Tot het moment van de vaststelling van de nieuwe participatieverordening, met een maximum van een jaar na de inwerkingtreding van deze wet, blijft de inspraakverordening van kracht.

6. Consultatie

PM

Artikelsgewijs

Artikel 1, 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, in de gemeente gevestigde bedrijven en maatschappelijke organisaties en andere belanghebbenden worden betrokken. 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. Vormen die de raad bijvoorbeeld kan kiezen zijn

internetconsultatie, G1000-bijeenkomsten, raadspanels, ontwerpateliers, stadsgesprekken, discussiefora en enquêtes. Het blijft ter volledige beoordeling van de gemeenteraad ten aanzien van welke beleidsvoornemens participatie wordt ingericht en op welke wijze de participatie wordt vormgegeven.

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 zij die doelmatiger achter 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 initiatieven 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 initiatieven 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 die geen formele rechtsvorm hebben.

De raad kan zowel regels stellen over de uitvoering van autonome taken (onderdeel a) als taken die het gemeentebestuur uitvoert in medebewind (onderdeel b). Het gemeentebestuur is op grond van artikel 5 van de Gemeentewet ieder bevoegd orgaan van de gemeente, en bij de uitvoerende taken zal het primair gaan om het college of de burgemeester. Bij autonome taken gaat het om de taken over de gemeentelijke huishouding die de raad heeft opgedragen aan het gemeentebestuur. 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. Artikel 2.6.7 van de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 en artikel 6, vijfde lid, van de Wet stelsel openbare bibliotheekvoorzieningen bieden reeds specifieke "right to challenge-bepalingen" waaruit duidelijk blijkt 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 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 een jaar om een nieuwe participatieverordening vast te stellen. Tot het moment van de vaststelling van de nieuwe participatieverordening, met een

maximum van een jaar na de inwerkingtreding van deze wet, blijft de inspraakverordening van kracht.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
mede namens de minister van Infrastructuur en Waterstaat,

Drs. R.W. Knops