



Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties (BZK)
Dhr. drs. R.W. Knops
Postbus 20011
2500 EA 'S-GRAVENHAGE

Datum
12 februari 2020
Kenmerk
TLD/U202000110
Telefoon
[REDACTED]
Bijlage(n)

Onderwerp

Consultatie wetsvoorstel Wet versterking participatie op decentraal niveau

Geachte heer Knops,

U heeft de VNG verzocht te reageren op en u te adviseren over het conceptvoorstel van *Wet versterking participatie op decentraal niveau*.

Het wetsvoorstel regelt de Gemeentewet door de verplichte inspraakverordening te verbreden naar een participatieverordening, waarin gemeenten ook het uitdaagrecht (de Nederlandse variant van Right to Challenge) van inwoners en maatschappelijke partijen kunnen regelen.

Verbreding van de inspraakverordening sluit aan op huidige ontwikkeling

Wij zijn positief over deze ontwikkeling, omdat wij – met het kabinet – van mening zijn dat het lokale democratische samenspel tussen samenleving, raad en college gebaat is bij een heldere set van afspraken over inspraak op gemeentelijk beleid en voor eigen initiatieven van burgers. De afgelopen jaren hebben veel gemeenten al gewerkt aan nieuwe vormen van participatie. In het kader van de voorbereiding op de invoering van de Omgevingswet, maar ook als zelfstandige opgave om er voor te zorgen dat de lokale overheid kan doen wat haar inwoners wensen en verwachten. De afgelopen jaren hebben verschillende gemeenten geïnvesteerd in nieuwe werkvormen en instrumenten als dialoogtafels, stadsgesprekken, buurtbudgetten, burgertoppen, gelote burgerraden, deep democracy¹. Steeds meer gemeenten zijn de afgelopen jaren ook aan de slag gegaan met het uitdaagrecht en hebben (delen van) gemeentelijke taken overgedragen aan georganiseerde inwoners en/of sociaal ondernemers.

Soms zijn deze ontwikkelingen vastgelegd in een set van nieuwe spelregels over het democratisch samenspel en vastgelegd door de gemeenteraad en college. Een snelle inventarisatie laat zien dat

¹ Voor een overzicht van instrumenten zie ook: [Werkvormen vernieuwing lokale democratie, Anja B.M. Smits, Gemeente Sint-Michielsgestel, Januari 2017](#)

een aantal gemeenten bezig is met het aanpassen van de bestaande inspraakverordening of dat recent heeft gedaan².

Gemeenten zijn dus al volop bezig met de beweging die het kabinet in het conceptvoorstel voorstaat. In dat opzicht sluit het conceptvoorstel goed aan bij de huidige ontwikkeling en is het verbreden van de inspraakverordening naar een participatieverordening een logische stap. Wij zien het ook als een goede aanleiding om in de gemeenteraad een goede inhoudelijke discussie te voeren over de manier waarop inwoners betrokken worden in verschillende fasen van het beleidsproces.

Uitdaagrecht als kan bepaling biedt gemeenten voldoende ruimte

Gemeenten wordt – via een kan bepaling in het conceptvoorstel – de ruimte geboden om zelf een besluit te nemen of het uitdaagrecht een plek krijgt in de participatieverordening en zo ja, welke vorm en inhoud het dan krijgt.

Uit een recente inventarisatie onder gemeenten³ blijkt dat ruim 120 gemeenten werken met het uitdaagrecht. De verdubbeling van het aantal gemeenten dat aan de slag is met het uitdaagrecht die het kabinet nastreeft is hiermee bijna gerealiseerd. In 14 gemeenten is het uitdaagrecht expliciet opgenomen hebben in een verordening. Veelal gaat het dan om een passage in de WMO verordening. De gemeente Breda is op dit moment de enige met een verordening waarin het uitdaagrecht (samen met andere buurtrechten) apart is vastgelegd.

Wat overigens niet betekent dat de rechten en plichten van inwoners en gemeenten per definitie onduidelijk zijn. Zo hebben gemeenten als Rotterdam, Utrecht en Tilburg zwaar geïnvesteerd in duidelijke communicatie over de wijze waarop inwoners hun ideeën kunnen indienen en de manier waarop de gemeente daarmee omgaat. Zij zien dit als een werkwijze die beter aansluit bij de ontwikkeling om vooral samen met inwoners ingewikkelde maatschappelijke opgaven op te pakken. Een verordening heeft als risico dat de focus teveel komt te liggen op juridische aspecten en het proces van samenwerken kan omslaan in een proces van bezwaar en beroep.

Het opnemen van een “kan” bepaling in het conceptvoorstel rondom het uitdaagrecht biedt in onze ogen voldoende ruimte aan gemeenten om hierover zelf een weloverwogen besluit te nemen in de gemeenteraad. Via het programma Democratie in Actie ondersteunen wij gemeenten die aan de slag (willen) gaan met het uitdaagrecht en zullen we naar aanleiding van dit conceptvoorstel een modelverordening ontwikkelen, waarin het uitdaagrecht als mogelijkheid wordt meegenomen.

Toch hebben wij nog enkele belangrijke zorgen bij het huidige voorstel die wij u mee willen geven.

Kosten en capaciteit

Het conceptvoorstel schetst dat de taken van gemeenten materieel niet veranderen, omdat het voorstel aansluit op de huidige praktijk. Wij vinden deze constatering te kort door te bocht. Het is onvoldoende duidelijk wat de uitvoeringsconsequenties zijn van het uitbreiden van de inspraak op beleidsvoorbereiding naar de uitvoering en evaluatie van beleid. Wij pleiten dan ook voor een uitvoeringstoets, zoals die is opgenomen in de Code Interbestuurlijke Verhoudingen. Uw ministerie heeft overigens toegezegd tijdens de consultatiefase een expertsessie op dit onderwerp te beleggen. Wij gaan er van uit dat in het definitieve wetsvoorstel duidelijkheid over de

² Onder andere de gemeenten Utrecht, Amsterdam, Leiden, Rucphen, Amstelveen, Den Haag.

³ Het uitdaagrecht in Nederland, Een stand van zaken onder gemeenten anno 2019, afstudeerscriptie Tim op 't Hoog.

consequenties qua capaciteit en kosten is en dat voor de eventuele uitbreiding van de huidige taak de gebruikelijke route wordt gevolgd ex art 2 Financiële-verhoudingswet.

In de Memorie van Toelichting staat ten aanzien van het uitdaagrecht dat men er vanuit gaat dat het overnemen een gemeentelijke taak door inwoners uiteindelijk meer oplevert dan dat het kost. Hoewel het zeker mogelijk is dat initiatieven van inwoners (uiteindelijk) een kostenbesparing opleveren ten opzichte van de bestaande uitvoering, kan deze vaak pas na een aantal jaar gerealiseerd worden. In de beginfase van een initiatief legt de gemeente vaak extra middelen bij om de initiatiefnemers te ondersteunen bij het uitwerken van het voorstel en om in de beginfase de businesscase tijdelijk rond te krijgen. Ook kost de ondersteuning en facilitering van initiatieven ambtelijke capaciteit, die (zeker in de beginfase) aanvullend is op de staande organisatie. Bovendien is het veel gemeenten helemaal niet te doen om een besparing op de kosten, maar om het tegen ten hoogste gelijkblijvende kosten resultaten te bereiken die beter aansluiten bij de wensen en verwachtingen van inwoners. Omdat het vastleggen van het uitdaagrecht geen wettelijke verplichting is, hoeft de uitvoeringstoets zich hier overigens niet op te richten.

Rol van de burgemeester

In het conceptvoorstel wordt de burgemeester – vanwege zijn of haar apolitieke positie boven de partijen - gepositioneerd als een soort procesbegeleider voor dit onderwerp. Hoewel de burgemeester inzake artikel 170, lid 1, onderdeel c Gemeentewet een wettelijke taak om toe te zien op de kwaliteit van procedures op het vlak van burgerparticipatie, blijkt daaruit geen bijzondere inhoudelijke beleidsverantwoordelijkheid af te leiden. De gemeentelijke bestuursorganen (burgemeester, college van B&W en gemeenteraad) dragen ieder hun eigen inhoudelijke verantwoordelijkheden. Dát het verstandig is om binnen de gemeente een procesbegeleider aan te wijzen die verantwoordelijk is voor de voortgang en uitvoering onderschrijven wij. Maar het is aan de gemeenten zelf om daar keuzes in te maken om er zo voor te zorgen dat het gedachtengoed zo goed mogelijk in de hele organisatie opgepakt wordt.

Termijn van invoering

Gemeenten krijgen een jaar de tijd om de inspraakverordening te wijzigen in een participatieverordening. Dit is een gebruikelijke overgangstermijn bij nieuwe wetgeving. Indien de wet nog eind dit jaar inwerking treedt, hebben gemeenten tot eind 2021 de tijd om een nieuwe verordening te slaan. Dat betekent dat de zittende gemeenteraad dit nog zal doen, terwijl er in maart 2022 gemeenteraadsverkiezingen worden gehouden. Dit heeft als voordeel dat de inhoudelijke discussie wordt gevoerd door een raad met ervaring op dit punt. De afgelopen jaren werd immers duidelijk dat een groot deel van de gemeenteraad wisselt na een verkiezing en de raad als geheel pas na een aantal maanden goed ingewerkt is. Indien de inwerkingtreding van de wet in of vlak na maart 2021 valt, adviseren wij u om een ruimere overgangstermijn te hanteren, zodat de nieuwe gemeenteraden voldoende bagage hebben om over deze materie besluiten te nemen.

Participatie- en inspraakverordening betere naam

Hoewel het geen majeur punt is, blijkt uit een snelle zoekactie dat de term participatieverordening in een aantal gemeenten wordt gebruikt voor de verordening die de rechten en plichten van inwoners en gemeente ten aanzien van de Participatiewet vastlegt. Wij zouden het jammer vinden als dit wetsvoorstel lokaal – onder zowel gemeenten als inwoners - zou leiden tot spraakverwarring.

In onze ogen kan dit probleem eenvoudig opgelost worden door aan te sluiten bij de naam die veel gemeenten nu al hanteren voor een participatieverordening, namelijk de Participatie- en inspraakverordening.

Tot slot

Wij onderschrijven het belang van een heldere set van spelregels waardoor duidelijk is voor inwoners en belanghebbenden hoe hun input wordt meegenomen in het proces, zowel vooraf als achteraf. Het voorliggende conceptvoorstel sluit aan bij de ontwikkeling die gemeenten zelf in gang hebben gezet en die wij als VNG, samen met het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de beroeps- en belangenorganisaties, actief ondersteunen via onder andere het programma Democratie in Actie.

Wij vertrouwen erop dat u met onze reactie rekening zult willen houden.

Hoogachtend,
Vereniging Nederlandse Gemeenten



Jantine Kriens
Algemeen directeur