

Commentaar naar aanleiding van de (elektronische) publicatie van een voorontwerp van een Wet versterking participatie op decentraal niveau.

Prof. dr. Henk Addink, Universiteit Utrecht, 7 februari 2020.

Samenvatting van de belangrijkste conclusies:

In de algemene decentrale bestuurswetgeving wordt een uitbreiding gegeven van inspraak naar participatie voor burgers; het ligt erg voor de hand om deze mogelijkheid ook te openen voor het centrale niveau door middel van een regeling – in het verlengde van afdeling 3.4 – in de Algemene wet bestuursrecht. Voorbeelden uit het recente verleden hebben de noodzakelijkheid daarvan aangetoond.

Het uitdaagrecht als specifieke vorm van participatie omvat slechts (de mogelijkheid van) een recht om een verzoek in te dienen. Een dergelijk recht hebben burgers al op grond van artikel 5 van de Grondwet en iedere verbijzondering daarvan betekent een beperking. Bovendien is in het kader van de Raad van Europa op Verdragsniveau al vastgelegd, door Nederland ondertekend en ook van kracht: het fundamenteel recht voor iedereen om in zaken die de gemeentelijke overheden betreffen te participeren! Het voorgestelde uitdaagrecht is een achteruitgang van het participatierecht van burgers op gemeentelijk niveau vergeleken met de huidige situatie.

Er wordt opgemerkt dat het uitdaagrecht een onderdeel kan (!) zijn van de voorgestelde participatieverordening en dus is het allerm minst zeker dat een dergelijk, beperkt uitdaagrecht zal worden opgenomen. En misschien is het verstandiger om de hiervoor genoemde redenen dat gemeenteraden juist niet een uitdaagrecht in de participatieverordening opnemen.

Dit laat onverlet dat het zinvol is om regels te stellen in de verordening met betrekking tot de uitvoering van het recht op participatie zoals de te volgen procedure, de eisen die daarbij aan participatie-voorstellen worden gesteld en de publikatie van gehonoreerde participatievoorstellen en de daarbij gestelde voorwaarden. Maar het gaat hier niet om het opnemen van het participatierecht of het uitdaagrecht maar om de wijze waarop dit recht op gemeentelijk niveau gestalte krijgt.

Het overnemen van de feitelijke uitvoering van de taak van het college van b. en w. of van de burgemeester laat onverlet de politieke verantwoordelijkheid die het college of de burgermeester voor die taak blijft dragen. De feitelijke uitvoering van de taak wordt namens het college of de burgemeester uitgevoerd. Het moet voorts daarbij duidelijk zijn dat sommige taken zozeer gebonden zijn aan het ambt van het college of de burgemeester dat zelfs de feitelijke uitvoering van dit taak niet kan worden overgenomen door inwoners of maatschappelijke partijen. En het voorgaande leidt er toe dat er duidelijke afspraken omtrent de invulling van die taken, de financiering daarvan en de verantwoording daarvan door inwoners of maatschappelijke partijen naar het college of de burgermeester zijn geregeld. Ook burgers en maatschappelijke partijen dienen zich daarbij te houden aan de beginselen van goed bestuur.

Een onduidelijk punt is de verhouding tot de participatieregelingen in bijzondere (medebewinds)wetgeving. De participatieverordening beoogt een aanvulling te zijn op die bestaande wetgeving zonder dat uitgewerkt is op welke wijze beide regelingen zich precies tot elkaar verhouden. Het is wenselijk om daarop in de memorie van toelichting nader in te gaan zodat aldus problemen kunnen worden voorkomen.

Tenslotte verdient het aanbeveling om in de verordening een evaluatiebepaling op te nemen waarbij de eerste keer na drie jaar en vervolgens iedere vijf jaar de uitvoering van de participatieverordening wordt geëvalueerd waarbij ook wordt gekeken naar de effectiviteit van de toegewezen participatieprojecten.

Van inspraak naar participatie in het bestuursrecht op decentraal niveau: een uitdaging in het kader van goed bestuur!

Prof Dr Henk Addink, Universiteit Utrecht

1. Inleidende opmerkingen

Het afgelopen jaar hebben er belangrijke bestuursrechtelijke ontwikkelingen plaatsgevonden met betrekking tot de beginselen van goed bestuur en in het bijzonder het participatiebeginsel. Bij brief van 17 oktober 2019 heeft de Minister van BZK aan de Tweede Kamer laten weten dat er een wettelijke verankering van het Right to Challenge gaat plaatsvinden ter uitvoering van hetgeen in het Regeerakkoord is afgesproken. De brief is een aanvulling op haar brief van 26 juni 2019 over de versterking en vernieuwing van de lokale democratie. Voorts is er een voorontwerp van een Wet versterking participatie op decentraal niveau ter inzage gelegd waarbij tot 14 februari 2020 de gelegenheid wordt geboden om commentaar te leveren.

Er heeft ook belangrijk onderzoek plaatsgevonden met betrekking tot het participatiebeginsel en er lijkt nu ook daadwerkelijk meer algemene bestuurswetgeving voor het decentrale niveau in Nederland tot stand te komen. Voorts is met betrekking tot dit beginsel in het kader van de Raad van Europa nieuwe regelgeving op komst. Inhoudelijk is er sprake van een ontwikkeling van het beperkte begrip inspraak naar het veel ruimere begrip participatie in het bestuursrecht. Met deze bijdrage wordt een beoordeling gegeven van het verrichte onderzoek en het daaruit voortvloeiende voorontwerp van wet vanuit het perspectief van het participatiebeginsel als beginsel van goed bestuur, maar ter inleiding daarvan wordt eerst ingegaan op onderzoek dat al eerder heeft plaatsgevonden in het kader van Europese regelgeving.

2. Bestuursrechtelijke literatuur met betrekking tot het participatiebeginsel; rechtsvergelijkend onderzoek

In de Nederland hebben er - al weer enige tijd geleden - onderzoeken plaatsgevonden naar de verschillende motieven die aan participatie ten grondslag liggen en de verschillende vormen waarin het participatiebeginsel op decentraal niveau zich in Nederland en andere Europese landen manifesteert. De volgende motieven worden in de literatuur bij het participatiebeginsel onderscheiden: democratische, constitutionele, corporatistische en administratieve motieven.

Het kan bij (de toepassing van) het participatiebeginsel in het bestuursrecht gaan om individuen maar ook om organisaties die zich hebben geformeerd om een bepaald algemeen (deel)belang te behartigen. Het is ook mogelijk om bepaalde doelgroepen of stakeholders in de gelegenheid te stellen om te participeren. In deze gevallen gaat het om verschillende belangen en motieven die aan de participatie ten grondslag liggen.

In de bestuursrechtelijke literatuur worden binnen het participatiebeginsel de volgende vormen onderscheiden: het burgerinitiatief, het burgerpanel, het referendum en de inspraak. Daarbij is van belang dat de verschillende vormen op verschillende manieren genormeerd kunnen zijn namelijk als norm voor bestuursorganen dan wel als recht voor de burger en de verschillen varianten die daartussen liggen. Het onderscheid van de verschillende vormen van participatie is opgesteld naar aanleiding van een in opdracht van de provincie Utrecht door de Universiteit Utrecht verricht onderzoek naar burgerparticipatie op het lokale en regionale bestuursniveau in de landen van de Raad van Europa. Aanleiding daarvoor was de totstandkoming van een aanvullend Protocol bij het Europees Handvest inzake lokale

autonomie en had in het bijzonder betrekking op burgerparticipatie op lokaal niveau. Dit Protocol werd op 16 november 2009 aangenomen, is door twaalf landen (waaronder Nederland) geratificeerd en trad op 1 juni 2012 in werking. Interessant is daarbij de ontwikkeling binnen het participatiebeginsel naar het recht op participatie en de vraag welke gevolgen dat heeft voor de regiefunctie van het bestuur. Ook is in het onderzoek ingegaan op de participatiegraad en op de effectiviteit van het participatiebeginsel waarbij gebruik wordt gemaakt van de zgn. CLEAR-methode.

3. Ontwikkelingen in het kader van de Raad van Europa

Recentelijk is op het niveau van de Raad van Europa ook de Aanbeveling (CM/Rec(2018)4 van het Comité van Ministers aan de lidstaten verschenen met betrekking tot participatie van burgers op lokaal niveau. Daarin worden basisbeginselen uitgewerkt voor een lokaal democratisch participatie beleid. Deze aanbeveling komt in de plaats van en is een herziening van de Aanbeveling Rec(2001)19.

Op het niveau van de Raad van Europa zijn langs twee lijnen nader inhoud gegeven aan de directe relatie tussen regio's en burgers uit de regio's. De eerste lijn betreft het bevorderen van goed bestuur waarbij in dit verband in het bijzonder moeten worden genoemd de "Aanbeveling goed bestuur" en de "Strategy on innovation and good governance on local level". Gewezen wordt op de twaalf beginselen van goed democratisch bestuur die daarbij zijn vastgesteld. En een van de centrale beginselen in deze lijst is het participatiebeginsel. De tweede lijn verdiept de eerste lijn en heeft in het bijzonder betrekking op de participatie van de burgers op regionaal niveau. Aandacht verdient hierbij in het bijzonder het Aanvullende Protocol bij European Charter of Local Self-Government (ETS No.122) dat ingaat op het recht op participatie van burgers bij zaken die zich op regionaal en lokaal niveau voordoen. Voorts is er het Verdrag met betrekking tot participatie van vreemdelingen in de publieke context op lokaal niveau (ETS No.144). Daarnaast moet worden genoemd de Aanbeveling (2001/19) met betrekking tot de participatie van burgers in het publieke context op lokaal niveau en de Aanbeveling (CM/Rec, 2009/9) van het Comité van Ministers aan de lidstaten met betrekking tot de evaluatie, auditing en monitoring van participatie and participatiebeleid op lokaal en regionaal niveau.

De volgende twee artikelen vormen de kern van het voornoemde Aanvullend Protocol.

Article 1 – Right to participate in the affairs of a local authority

1 The States Parties shall secure to everyone within their jurisdiction the right to participate in the affairs of a local authority.

2 The right to participate in the affairs of a local authority denotes the right to seek to determine or to influence the exercise of a local authority's powers and responsibilities.

3 The law shall provide means of facilitating the exercise of this right. Without unfairly discriminating against any person or group, the law may provide particular measures for different circumstances or categories of persons. In accordance with the constitutional and/or international obligations of the party, the law may, in particular, provide for measures specifically limited to voters.

4.1 Each Party shall recognise by law the right of nationals of the party to participate, as voters or candidates, in the election of members of the council or assembly of the local authority in which they reside.

4.2 The law shall also recognise the right of other persons to so participate where the party, in accordance with its own constitutional order, so decides or where this accords with the party's international legal obligations.

5.1 Any formalities, conditions or restrictions to the exercise of the right to participate in the affairs of a local authority shall be prescribed by law and be compatible with the party's international legal obligations.

5.2 The law shall impose such formalities, conditions and restrictions as are necessary to ensure that the ethical integrity and transparency of the exercise of local authorities' powers and responsibilities are not jeopardised by the exercise of the right to participate.

5.3 Any other formalities, conditions or restrictions must be necessary for the operation of an effective political democracy, for the maintenance of public safety in a democratic society or for the party to comply with the requirements of its international legal obligations.

Article 2 – Implementing measures for the right to participate

1 The Parties shall take all such measures as are necessary to give effect to the right to participate in the affairs of a local authority.

2 These measures for the exercise of the right to participate shall include:

i empowering local authorities to enable, promote and facilitate the exercise of the right to participate set out in this Protocol;

ii securing the establishment of:

a procedures for involving people which may include consultative processes, local referendums and petitions and, where the local authority has many inhabitants and/or covers a large geographical area, measures to involve people at a level close to them;

b procedures for access, in accordance with the Party's constitutional order and international legal obligations, to official documents held by local authorities;

c measures for meeting the needs of categories of persons who face particular obstacles in participating; and
d mechanisms and procedures for dealing with and responding to complaints and suggestions regarding the functioning of local authorities and local public services;

iii encouraging the use of information and communication technologies for the promotion and exercise of the right to participate set out in this Protocol.

3 The procedures, measures and mechanisms may be different for different categories of local authorities, having regard to their size and competences.

4 In the planning and decision-making processes concerning measures to be undertaken to give effect to the right to participate in the affairs of a local authority, local authorities shall be consulted insofar as possible, in due time and in an appropriate way

4. Amsterdams en Leids onderzoek naar een algemene regeling van burgerparticipatie waaronder burgerinitiatieven

Er zijn de afgelopen twee jaar twee Leidse rapporten verschenen die kunnen worden beschouwd als verdere uitwerkingen van het participatiebeginsel in het kader van het concept van goed bestuur. Het onderwerp van die rapporten is “Right to Challenge. Een studie naar de mogelijkheden voor een algemene regeling voor het Right to Challenge en andere burgerinitiatieven in Nederland”. Het eerste rapport is een voorstudie (juni 2018) en het tweede is het eindrapport (maart 2019) en bevat een overzicht van knelpunten voor burgerinitiatieven die verband houden met wet- en regelgeving en de overheidsorganisatie.

In oktober 2018 is aan de Universiteit van Amsterdam een juridisch proefschrift verdedigd over het theoretisch kader van public participation en de toepassing daarvan op windmolenparken in Nederland.

De aanleiding voor de Leidse onderzoeken en het voorontwerp wordt gevormd door het regeerakkoord ‘Vertrouwen in de toekomst’ uit 2017 - dat aan de basis ligt van de huidige regering – en waarin aandacht is voor ontwikkelingen waarbij (groepen van) burgers zich willen inzetten voor taken of belangen op lokaal niveau die ook wel worden aangeduid als burgerinitiatieven. In het regeerakkoord staat dat: ‘in overleg met gemeenten gekeken zal worden naar de mogelijkheid om via een Right to Challenge-regeling burgers en lokale verenigingen de mogelijkheid te geven om een alternatief voorstel in te dienen voor de uitvoering van collectieve voorzieningen in hun directe omgeving.’

Hierna zal vanuit een staats- en bestuursrechtelijk perspectief naar deze ontwikkelingen worden gekeken en waarbij ook meer in detail naar overeenkomstige buitenlandse en ook Europese ontwikkelingen zal worden gekeken alsmede naar het al reeds bestaande (internationale en Europese) bestuursrecht op het gebied van participatie. Maar eerst zal worden ingegaan op de in de rapporten vermelde knelpunten.

5. De door de Leidse onderzoekers gesignaleerde knelpunten

Er wordt gesignaleerd dat de toegang tot het bestuur en de interne overheidsorganisatie voor burgers die een initiatief willen ontwikkelen c.q. een overheidstaak willen challengen vaak lastig is te verkrijgen. Dat hoeft toch niet een probleem te zijn omdat in de meeste gemeenten de mogelijkheid bestaat om op verschillende manieren dergelijke initiatieven naar voren te brengen. Veel gemeenten nodigen burgers ook daartoe nadrukkelijk uit. Vervolgens zal een dergelijk burgerinitiatief beoordeeld moeten worden waarbij het voor de hand ligt dat het college het voortouw neemt – al dan niet in samenwerking met een speciale commissie uit de raad – en vervolgens de bevindingen aan de raad voorlegt.

Vervolgens wordt gesteld dat burgerinitiatieven en vertegenwoordigende organen lang niet altijd inhoudelijk tegenover elkaar staan maar als dat wel het geval is, is er sprake van een knelpunt. Maar als dat wel het geval is, roept de verhouding tussen die twee fundamentele

staatsrechtelijke vragen op. Hoe verhoudt de positie van initiatiefnemers zich tot de democratisch gelegitimeerde volksvertegenwoordiging? Ondergraaft een versterking van de rechtspositie van initiatiefnemers de positie van de gemeenteraad? En hier lijkt het rapport toch de mist in te gaan, immers het gaat om een participatiebeginsel dat vormt aanvulling op en niet in de plaats komt van het stelsel van representatieve vertegenwoordiging.

Merkwaardig is het volgende knelpunt. Daar waar initiatieven enige representativiteit voor een groter geheel claimen ('beter weten wat de wijk eigenlijk wil'), ontbreken vaak gevalideerde instrumenten om deze claim te onderbouwen of te beoordelen. Er zijn bureaus die speciaal ontwikkelde methodieken hebben om juist wel te onderbouwen wat de wijk wil! Inclusiviteit van een initiatief en ongelijke behandeling van derden door de initiatiefnemers kunnen een knelpunt zijn, ook als de bedoelingen goed zijn. Inderdaad het is niet voldoende dat de bedoelingen goed zijn en is ook wenselijk dat de beginselen van goed bestuur – ook door de initiatiefnemers – nu het gaat om een publiek belang – in acht nemen.

De logica van het (deels uit het Unierechtelijk afkomstige) economische bestuursrecht, dat de eerlijke concurrentie op de markt wil waarborgen en de logica van de voorstanders van meer ruimte voor burgerinitiatieven, die daarin een maatschappelijke meerwaarde zien, sluiten niet goed op elkaar aan; onder andere het staatssteunrecht en het aanbestedingsrecht bevatten grenzen voor het faciliteren van burgerinitiatieven. Inderdaad er gelden grenzen, maar die zouden ook voor de gemeenten zelf gelden! Kortom, daarin onderscheiden deze burgerinitiatieven zich niet van de door gemeenten zelf te verrichten activiteiten.

Daar waar burgerinitiatieven (ook) economische activiteiten omvatten dreigt het risico van concurrentievervalsing, waartegen naast het Unierecht (ook) het algemene Nederlandse bestuursrecht steeds meer bescherming biedt. Maar zoals gezegd, daarin onderscheidt het burgerinitiatief zich niet van een gemeentelijke activiteit.

De (snelle) financiering van burgerinitiatieven blijkt een breed ervaren probleem doordat vaak onduidelijk is of initiatieven mogen worden gesubsidieerd, welke potjes daarvoor beschikbaar zijn, incidentele subsidieverstreking een uitzondering behoort te zijn volgens het subsidierecht en burgers een subsidierelatie vaak slecht vinden passen bij de relatie die zij met de overheid willen onderhouden. Let wel: het gaat hier om een publiek belang dat door burgers wordt behartigd, maar dan ligt het voor de hand dat daarop ook de publiekrechtelijke normen van toepassing zijn?

Waar burgers taken overnemen van de overheid komt de vraag naar de toepasselijkheid van algemene systeemeisen aan de orde. Overheden zijn gebonden aan de eisen van de democratische rechtsstaat, als burgerinitiatieven daaraan ook onverkort moeten voldoen kunnen zij de gewenste maatschappelijke meerwaarde niet meer leveren, zo wordt gevreesd. Maar als deze eisen in het geheel niet gelden komen waarden als democratische legitimatie, verantwoording afleggen aan de gemeenschap, transparantie en rechtsbescherming in het gedrang. Zoals opgemerkt, bij de burgerinitiatieven zullen – omdat hierbij publieke taken of belangen in het geding zijn – de beginselen van goed bestuur in acht moeten worden genomen.

Er leven veel aansprakelijkheidsvragen bij overheden en initiatiefnemers en dat kan leiden tot koudwatervrees. Rekening houden met risico's laat zien dat het aansprakelijkheidsrecht zijn werk doet; het draagt bij aan een zorgvuldige belangenafweging. Daarnaast kan ook het feit dat ongelukken en fouten van initiatiefnemers kan leiden tot schade bij kwetsbare groepen en de angst voor daarop volgende negatieve publiciteit overheden weerhouden initiatiefnemers te ondersteunen. Aansprakelijkheidsvragen zullen ook in dat kader moeten worden behandeld en opgelost.

Tenslotte wordt het rechtspersonenrecht als probleem opgevoerd. Initiatiefnemers ervaren het rechtspersonenrecht als een lastige zoektocht naar een vorm die zakelijker is én voelt dan een gezelligheidsvereniging of een ideële stichting, maar zich ook onderscheidt van

de op winstmaximalisatie gerichte onderneming. Het rechtspersonenrecht biedt voldoende instrumenten om burgerinitiatieven op een wenselijke manier in te richten, maar de kennis daarvan laat in de praktijk te wensen over en advies inwinnen wordt vaak te kostbaar gevonden. Merkwaardig dat dit als probleem wordt opgevoerd, ook op gemeentelijk niveau zijn meer dan voldoende geschoolde bestuursrechtjuristen aanwezig die op een adequate wijze daarover advies kunnen verstrekken.

6. Voorlopige bevindingen: het is tijd voor een wettelijke regeling maar wel met een stevige bestuursrechtelijke onderbouwing.

Het geheel van knelpunten overziende meen ik dat geen van deze knelpunten een werkelijke belemmering vormt voor een wettelijke regeling.

Het zal natuurlijk wel zo moeten zijn dat initiatiefnemers aan bepaalde eisen moeten voldoen en dat het college de gemeenteraad daaromtrent moet informeren en dat beide een eigen verantwoordelijkheid blijven dragen. Aspecten als lastig, ondergraven van posities, ontbreken van gevalideerde instrumenten, ongelijke behandeling, eerlijke concurrentie, concurrentievervalsing, iets slechts vinden passen, eisen democratische rechtsstaat, aansprakelijkheids- en rechtspersonenrecht kwesties; het zijn allemaal praktische en overkomelijke problemen die in een moderne samenleving aan de orde zijn.

Er zijn daarnaast toch een aantal meer juridisch inhoudelijke opmerkingen te maken over de onderzoeken en die deels samenhangen met de gekozen onderzoeksmethoden van een combinatie een beperkt aantal casestudies en bijeenkomsten van klankbordgroepen bestaande uit deskundigen. Nationaal bestuursrechtelijke publikaties op het gebied onderliggende gedachten van het participatiebeginsel alsmede de verschillende vormen waarin dit beginsel inmiddels betekenis heeft gekregen. Ook de (deels buitenlandse) discussies over de wijze waarop de effectiviteit van het participatiebeginsel kan worden gemeten.

Het in het kader van een ook door de Nederlandse regering ondertekende verdrag van de Raad van Europa met betrekking tot het recht van participatie van burgers op lokaal niveau is niet in de beschouwingen betrokken. Evenmin heeft er een rechtsvergelijkende studie van het recht op participatie in de Europese landen plaatsgevonden. Wat ook ontbreekt is een diepgaande studie naar de verschillende bestuursrechtelijke betekenissen die in het Engelse bestuursrecht aan het Right to Challenge wordt gegeven zoals blijkt uit de hierna te maken opmerkingen. Ook moet in dit verband worden gewezen op de omvangrijke Amerikaanse literatuur.

Leiden deze tekortkomingen van het onderzoek er toe dat de conclusie moet luiden dat het te vroeg is om te komen tot een wettelijke regeling? Nee, dat is zeker niet het geval, ons land loopt in zekere zin achter bij ontwikkelingen die in andere Europese landen hebben plaatsgevonden en het is daarom zeer gewenst dat er een wettelijke regeling gaat komen.

7. Een algemene regeling voor burgerinitiatieven of het right to challenge

We blijven nog even bij het onderzoeksrapport en daar wordt gesteld dat men wat betreft wetgeving rondom burgerinitiatieven – en het right to challenge in het bijzonder – al snel uitkomt bij het Verenigd Koninkrijk waarbij het right to challenge als een van de “community rights” is opgenomen in de Localism Act 2011. Het betreffende onderdeel uit de wet wordt als volgt door de Engelse regering toegelicht.

Part 5: Community Empowerment

This section is concerned with council tax and requires local authorities, fire authorities, and police and crime commissioners to conduct a local referendum if they wish to implement a council tax increase that is considered "excessive" according to a set of principles defined by the Secretary of State for Communities and Local Government.

This section also creates new rights for charitable trusts, voluntary bodies and others to apply to councils to carry out services provided by the council, and allows lists to be compiled of Assets of Community Value such as shops, pubs and playing fields, which are privately owned, but which are of value to the community; if such assets are later sold, the Act makes it easier for local communities to bid for and take over the assets.

De onderzoekers schrijven in het rapport dat daarin staat hoe een initiatief kan worden ingediend, aan welke eisen moet worden voldaan en welke (aanbestedings)procedure zal worden gevolgd. Het wordt daar zelden gebruikt, maar is van waarde gebleken om met het bestuur in contact te komen c.q. om toegang te krijgen tot het bestuur. Onderzoekers constateren dat in Nederland een variëteit van regelingen van toepassing kunnen zijn en dat het niet vanzelfsprekend is dat deze niet van toepassing zouden zijn bij burgerinitiatieven.

Uit de gegeven toelichting op part 5 van de Localism Act 2011 blijkt al dat de in Nederland bepleite participatie van burgers toch een heel andere betekenis heeft. Gevoegd bij de constatering van onderzoekers dat er maar zelden gebruik van wordt gemaakt, moet de conclusie luiden dat de Localism Act 2011 voor de Nederlandse situatie maar weinig te bieden heeft.

Vervolgens wordt voorgesteld om artikel 5 Grondwet aan te passen en om aldus de positie van initiatiefnemers in het kader van het petitierecht te versterken. Daarnaast wordt gedacht aan het recht op ondersteuning door het ambtelijk apparaat of een wettelijke verankering van een dienstbaarheidsbeginsel dan wel van het recht op toegang tot het lokaal bestuur. Het is jammer dat deze verschillende suggesties niet nader uitgewerkt zijn in de context van het bestuursrecht en dan meer in het bijzonder het participatiebeginsel. Daar is alleszins reden toe!

Daarnaast bevat het onderzoek - zonder dat (althans dat wordt door onderzoekers gesteld) wetswijziging nodig is – informatie over het verstrekken van een overzicht van best practices en praktische oplossingen. De terreinen waarop best practices in kaart zijn gebracht zijn vastgesteld aan de hand van de eerder geconstateerde knelpunten. Als thema's werden geselecteerd (1) de financiering van burgerinitiatieven (2) draagvlakvraagstukken (3) de doeltreffende ondersteuning van initiatiefnemers door ambtenaren (4) governance-vraagstukken en (5) aansprakelijkheidsrisico's.

Op die thema's zijn in samenwerking met stakeholders en juridische experts concrete handelingsperspectieven geformuleerd. Soms is daarvoor een verandering in de wetgeving noodzakelijk of wenselijk (dus toch!), maar in veel gevallen ook niet. De volgende handelingsperspectieven zijn beschreven: een door de VNG op te stellen modelverordening op de subsidiëring van burgerinitiatieven (waarom geen modelverordening op het gebied van participatie inclusief burgerinitiatieven?0, in de Awb kan een regeling worden opgenomen die incidentele subsidieverstrekking breder inzetbaar maakt, ondersteun burgerinitiatieven en gemeenteraden bij het aantoonbaar maken van draagvlak en representativiteit, stimuleer, naast de eventuele wettelijke verankering van een dienstbaarheidsbeginsel (dus nog een wetsvoorstel!), de verdere ontwikkeling van dit beginsel in de praktijk, investeer in de *interface* van het rechtspersonenrecht, door het aanbieden van sjablonen en modellen en ontwikkel een Governance Code voor de interne governance van burgerinitiatieven (dat lijkt me typisch iets voor de model-participatieverordening!), breng (mogelijke) aansprakelijkheidsrisico's vroegtijdig in kaart. Behandel en bespreek deze risico's met initiatiefnemers, investeer in een betere kennisbundeling en -deling met betrekking tot burgerinitiatieven en aansprakelijkheidsrisico's via breed toegankelijke (digitale) kanalen.

Kort samengevat, anders dan wordt gesuggereerd dat er geen wetswijziging nodig is, vergen verschillende van de hiergenoemde activiteiten wel degelijk wetgeving veelal in het kader van de Algemene wet bestuursrecht en de Gemeentewet!

7. Voorontwerp Wet versterking participatie op decentraal niveau

Het voorontwerp regelt dat het decentraal bestuur inwoners in staat stelt te participeren bij de voorbereiding, uitvoering en evaluatie van beleid. Daarvoor wordt de regeling over de inspraakverordening in de Gemeentewet, Provinciewet, Waterschapswet en WolBES uitgebreid naar een participatieverordening. Voortaan regelen gemeenten, provincies, waterschappen en de BES-eilanden naast de betrokkenheid van inwoners bij de voorbereiding van beleid ook de betrokkenheid van inwoners bij de uitvoering en evaluatie van beleid in hun participatieverordening. Een specifieke vorm van participatie in de uitvoering van beleid is het uitdaagrecht. Dit recht wordt met de wetswijziging wettelijk verankerd.

De verwachting is dat met deze wetswijziging inwoners meer betrokken worden in verschillende beleidsfasen en de nabijheid tussen bestuur en inwoner wordt vergroot. Kortom het is voor de versterking van de decentrale burgerparticipatie wenselijk om de inspraakverordening te verbreden naar een participatieverordening en het uitdaagrecht voor ingezetenen en maatschappelijke initiatieven wettelijk te verankeren.

De nieuwe teksten van de artt. 150 en 170 Gemeentewet komen als volgt te luiden:

Artikel 150

- 1. De raad stelt een verordening vast waarin regels worden gesteld met betrekking tot de wijze waarop ingezetenen en belanghebbenden bij de voorbereiding, uitvoering en evaluatie van gemeentelijk beleid worden betrokken.*
- 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. In de verordening kunnen voorwaarden worden bepaald waaronder ingezetenen en maatschappelijke partijen de volgende taken van het gemeentebestuur kunnen uitvoeren:*
 - a. taken inzake de huishouding van de gemeente waarvan de raad de uitvoering aan het gemeentebestuur heeft opgedragen;*
 - b. taken waarvan de uitvoering bij of krachtens een andere dan deze wet aan het gemeentebestuur is opgedragen, voor zover de uitvoering van de taak door een ander dan het gemeentebestuur met het bij of krachtens die wet bepaalde niet in strijd is.*

Artikel 170

- 1. De burgemeester ziet toe op:*
 - a. een tijdige voorbereiding, vaststelling, uitvoering en evaluatie van het gemeentelijk beleid en van de daaruit voortvloeiende besluiten, alsmede op een goede afstemming tussen degenen die bij die voorbereiding, vaststelling en uitvoering zijn betrokken;*
 - b. een goede samenwerking van de gemeente met andere gemeenten en andere overheden;*
 - c. de kwaliteit van procedures op het vlak van burgerparticipatie;*
 - d. een zorgvuldige behandeling van bezwaarschriften;*
 - e. een zorgvuldige behandeling van klachten door het gemeentebestuur.*
- 2. De burgemeester bevordert de bestuurlijke integriteit van de gemeente.*
- 3. De burgemeester bevordert overigens een goede behartiging van de gemeentelijke aangelegenheden.*

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 2017 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. en de motie-Özütok c.s. 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. Eerder is in de brief aan de Tweede Kamer van 14 december 2018 aangekondigd dat de inspraakverordening wordt gemoderniseerd en verbreed naar een participatieverordening.

8. Doel van het wetsvoorstel is modernisering: van inspraakverordening naar participatieverordening

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.

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 waardoor er ook een harmonisering van gemeentelijke inspraakprocedures heeft plaatsgevonden. 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.

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 gecommitteerd 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.

9. Is er sprake van een 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.

10. Is er sprake van een uitdaagrecht als 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.

Het uitdaagrecht van ingezetenen en maatschappelijke partijen

a. 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.

b. De verankering van het uitdaagrecht

Uit onderzoek van de Universiteit Leiden naar de knelpunten die gemeenten en initiatiefnemers ervaren bij het uitdaagrecht, 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 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 wetwijziging 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 beleidsterrein overschrijdend 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.

c. 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

d. 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 wetwijziging 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.

e. 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

f. Verhouding tot hoger recht en nationale regelgeving

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.

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. 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.

11. Slotconclusies met betrekking tot het voorontwerp.

We zien dat er in het kader van de Gemeentewet en de andere betrokken wetten een basis wordt gegeven aan de participatie van burgers bij de ontwikkeling en de uitvoering van beleid. Aldus wordt duidelijk gemaakt dat er niet alleen sprake is van de mogelijkheid van inspraak in het kader van de decentrale regelingen en zoals die ook uitgewerkt is in de Algemene wet bestuursrecht maar ook van andere vormen van participatie waarvan in de bestuursrechtelijke literatuur melding wordt gemaakt. Erg voor de hand ligt om in het verlengde van dit initiatief ook afdeling 3.4 van de Awb met betrekking tot de uniforme openbare voorbereidingsprocedure dienovereenkomstig aan te passen. Aldus vindt er niet alleen een versterking plaats op decentraal niveau maar evenzeer op het centrale niveau. Verschillende voorvallen uit het recente verleden hebben aangetoond dat hieraan dringend behoefte is.

Er wordt gesproken van het uitdaagrecht als specifieke vorm van participatie voor (groepen van) burgers. Dit recht wordt aldus verwoord: het is een recht om een verzoek in te dienen! Maar dat recht hebben burgers al en dat voegt niets toe aan het al langer bekende recht van petitie zoals dat in artikel 5 van de Grondwet is opgenomen. Maar op grond van het hiervoor genoemde verdrag van de Raad van Europa heeft iedereen al het recht om te participeren in zaken die de gemeentelijke overheden betreffen en de wet dient de middelen te bieden om de uitoefening van dit recht te faciliteren. Kortom het hier geboden uitdaagrecht lijkt meer op een fopspeen waarbij burgers eigenlijk ten opzichte van de huidige Grondwet niets nieuws wordt geboden en ten opzichte van het betreffende verdrag van de Raad van Europa een achteruitgang betekent voor de positie van de burger op gemeentelijk niveau!

Een ander aspect is dat er wordt voorgesteld om het uitdaagrecht een onderdeel kan zijn van de voorgestelde participatieverordening. Maar in wezen hebben de burgers het uitdaagrecht – in de betekenis van het indienen van een verzoek – in het kader van het petitierecht en voegt een regeling in de participatieverordening in dat opzicht niets toe. Sterker nog, het leidt tot een beperking ten opzichte van verplichtingen die de Nederlandse Staat in het kader van de Raad van Europa zijn aangegaan met betrekking tot het recht op participatie! Dit laat onverlet dat het zinvol is om regels te stellen in de verordening met betrekking tot de uitvoering van het recht op participatie zoals de te volgende procedure, de eisen die daarbij aan participatie-voorstellen worden gesteld en de publicatie van gehonoreerde participatievoorstellen en de voorwaarden waaronder die voorstellen zijn gehonoreerd. Maar het gaat hier niet om het opnemen van het participatierecht of het uitdaagrecht maar om de wijze waarop dit recht op gemeentelijk niveau gestalte krijgt.

Het overnemen van de feitelijke uitvoering van de taak van het college van b. en w. of van de burgemeester laat onverlet de politieke verantwoordelijkheid die het college of de burgermeester voor die taak blijft dragen. De feitelijke uitvoering van de taak wordt namens het college of de burgemeester uitgevoerd. Het moet voorts daarbij duidelijk zijn dat sommige taken zozeer gebonden zijn aan het ambt van het college of de burgemeester dat zelfs de feitelijke uitvoering van dit taak niet kan worden overgenomen door inwoners of maatschappelijke partijen. En het voorgaande leidt er toe dat er duidelijke afspraken omtrent de invulling van die taken, de financiering daarvan en de verantwoording daarvan door inwoners of maatschappelijke partijen naar het college of de burgermeester goed zijn geregeld. Ook de betrokken inwoners of maatschappelijke partijen dienen zich daarbij te houden aan de beginselen van goed bestuur.

Een onduidelijk punt is de verhouding tot de participatieregelingen in de bestaande bijzondere (medebewinds)wetgeving. Er wordt gesteld dat de regeling in de participatieverordening een aanvulling beoogd te zijn op die bestaande wetgeving zonder dat

uitgewerkt is op welke wijze beide regelingen zich precies tot elkaar verhouden. Het is wenselijk om daaraan nader in te gaan zodat aldus problemen kunnen worden voorkomen.

Tenslotte verdient het aanbeveling om in de verordening een evaluatiebepaling op te nemen waarbij de eerste keer na drie jaar en vervolgens iedere vijf jaar de uitvoering van de participatieverordening wordt geëvalueerd waarbij ook wordt gekeken naar de effectiviteit van de toegewezen participatieprojecten.