

Wetsvoorstel

Versterking Participatie

& De rol van de ondernemende overheid

Waar gaat het om en wat is de stand van zaken?



Met het wetsvoorstel 'Versterking participatie op decentraal niveau' wil minister Bruins Slot van Binnen-landse Zaken en Koninkrijksrelaties de betrokkenheid van inwoners bij de voorbereiding, uitvoering en evaluatie van beleid van hun gemeente, provincie of waterschap versterken. Als het niet controversieel wordt verklaard, kan de Tweede Kamer eind september over het voorstel gaan debatteren.

Waar gaat deze wet over? Waarom vond men hem nodig?
En wat heeft de ondernemende overheid ermee te maken?
In dit cahier leest u hier meer over.



De achterliggende gedachten

- Uitdaagrecht
- Burgerparticipatie
- Participatieve en representatieve democratie

Doel van het wetsvoorstel

Een duik in de inhoud

- Vernieuwing van de Gemeentewet - Waarom eigenlijk?
- 'KAN'bepaling

De ondernemende overheid

- Een lange adem gevraagd van de indieners
- Belangen afwegen
- De houding van ambtenaren en bestuurders
- Marina Francesca Mazzucato
- Subsidies
- Moonshot

EXTRA: Participatie in de Omgevingswet

Colofon

De achterliggende gedachten

In de loop van de tijd zijn verschillende vormen van participatie ontstaan:

- **Inspraak:** overheden stellen, voordat zij een beslissing over een bepaald plan of project nemen, relevante partijen in de gelegenheid hun opvatting daarover te geven. Deze partijen, de «stakeholders» zijn bijvoorbeeld: omwonenden, ondernemers en belangengroepen. Deze mogelijkheid tot inspraak is bij de invoering van de Gemeentewet in 1992 in de wet opgenomen.
- **Deliberatie:** overheden nodigen inwoners uit voor overleg, discussie en advies over voorliggende politieke keuzes, bijvoorbeeld door middel van (internet-)consultaties, stadsgesprekken of burgerfora via loting.
- **Burgerinitiatieven** (ook wel «doe-democratie» genoemd): inwoners nemen zelf initiatieven, bijvoorbeeld om hun straat of wijk te beheren of hun zorg te regelen. Zij doen dit vaak samen met of gesteund door overheden en bedrijven. De overheid speelde hierop in, bijvoorbeeld in de kabinetsnota van 2013 «Doe-democratie». Daarin staat dat de betrokkenheid van inwoners moest worden ondersteund. Bijvoorbeeld door inwoners in positie te brengen en de overheid in staat te stellen om hier actief aan mee te werken. Dit leidde verder tot een zoektocht naar nieuwe werkwijzen, waarbij men al doende leert. Zie hiervoor ook de **initiatiefnota Samsom/Segers** uit 2016 met een pleidooi voor meer ruimte voor burgerinitiatieven.
- De afgelopen decennia kwam ook meer aandacht voor vormen van meebeslissen en directe zeggenschap van inwoners. Tussen 1990 en 2018 vonden er bijvoorbeeld meer dan 150 lokale referenda plaats.
- Ook is er een toename van digitale vormen van participatie en internetplatforms, vooral sinds het uitbreken van de coronacrisis.
- De laatste trend is de opmars van de meervoudige democratie, waarbij verschillende vormen van democratie naast elkaar bestaan: representatief, participatief en direct.



Deze nota had de titel «De herovering van de publieke samenleving, naar coöperatief overheidsbestuur».

Zij bepleiten daarin dat burgers en maatschappelijke organisaties op grotere schaal de kans krijgen publieke taken zelf te organiseren en uit te voeren.

In het wetsvoorstel wordt nader ingegaan op het uitdaagrecht, burgerparticipatie en de beginselen van participatieve en representatieve democratie.

Uitdaagrecht

Inwoners of maatschappelijke partijen verzoeken de gemeente om de feitelijke uitvoering van een taak van de gemeente over te nemen, al dan niet met bijbehorend budget. 'Beter' kan zijn: met meer maatschappelijke meerwaarde, duurzamer of efficiënter. Verantwoordelijkheid voor de taken blijft in juridische zin bij de overheid liggen.

Wat zijn de voordelen van het uitdaagrecht? Of beter: wat wordt gezien als voordeel?

- Inwoners en maatschappelijke partijen worden een gelijkwaardige partner voor de overheid.
- Uitdaagrecht vergroot de betrokkenheid en het eigenaarschap van de uitdagers.
- Uitdaagrecht verbetert de kwaliteit van het beleid want het maakt maatwerk mogelijk.
- Biedt inwoners de kans om hun kennis over de eigen buurt te benutten voor een beter plan.
- Het verbetert de lokale samenwerking en cohesie.

Vooraf dit eerste punt is twijfelachtig. Want: lukt het inwoners wel om zonder ondersteuning de concurrentie aan te gaan met professionals? En lukt het de gemeente om verantwoordelijkheden en budgetten over te dragen aan bewoners? Van beide kanten vraagt dit een behoorlijke portie goede wil. En tijd om met elkaar te willen leren.

Burgerparticipatie

Dit is een manier van beleidsvoering waarbij inwoners invloed kunnen uitoefenen op de voorbereiding, uitvoering of evaluatie van beleid. Dit kan individueel of georganiseerd, direct of indirect. In de wetstekst wordt dit kortheidshalve aangeduid als participatie.

Je kunt hier nog verder uitweiden. Bijvoorbeeld over de gradaties van participatie, van geïnformeerd en geconsulteerd worden naar adviseren, co-creëren of zelfs beslissen. Wie hier meer over wil lezen kan het beste het trefwoord 'participatieladder' googelen.

Interessant, maar minder onderzocht, is de organisatie van participatieprocessen. Wat moet er veranderen om burgerparticipatie ook echt te laten landen? Binnen de overheid, maar ook bij burgers en maatschappelijke organisaties? Hoe maak je dat het geen wassen neus wordt of een gevecht om wie hun zin krijgen?

Participatieve en representatieve democratie

De Grondwet gaat primair uit van een representatieve of vertegenwoordigende democratie. Contact met de burgers, hun participatie, het inventariseren van gezichtspunten en het wegen van deelbelangen van verschillende (groepen) inwoners zijn daar een belangrijk onderdeel van.

In een gemeente vertegenwoordigt de gemeenteraad de hele gemeenschap en maakt afwegingen in **het algemeen belang** van die gemeenschap. Maar deelbelangen en opvattingen die in de samenleving leven moeten wel bekend en aan de orde zijn opdat individuele volksvertegenwoordigers deze kunnen vertolken en tegen elkaar afwegen. Het nieuwe wetsvoorstel wil gemeenteraden stimuleren om daarvoor heldere kaders te scheppen.

Wat houdt dit in? Een paar voorbeelden:

- Vastleggen wanneer burgers wel en niet betrokken worden;
- Welke methodes daarvoor geschikt zijn;
- Wat er wordt gedaan met adviezen van burgers;
- Of en zo ja, hoeveel budget er beschikbaar is voor maatschappelijke initiatieven.

Algemeen belang = datgene wat voor de samenleving in zijn geheel wenselijk, nodig of nuttig is. Dus iets extra's boven op eigenbelang (van het individu of groepen individuen) en maatschappelijk belang (van verschillende maatschappelijke groepen). Het algemeen belang moet steeds opnieuw worden getoetst en omschreven. Door wie? Door ons allemaal in dialoog, discussie en debat.

Als relevante uitgangspunten voor behoorlijke participatie worden in de wet de volgende aspecten genoemd:

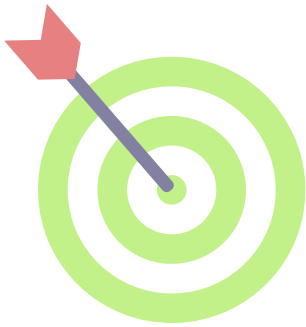
- Maatwerk;
- Ruimte voor maatschappelijk initiatief;
- Ruimte voor zeggenschap en en verwerven van draagvlak;
- Een duidelijk en transparant proces;
- Oog voor representativiteit en inclusiviteit.

In de **huidige praktijk** onderscheidt de minister verschillende beproefde werkwijzen, bijvoorbeeld:

- Enquêtes en peilingen, deur aan deur, op papier of online
- Dorps- en wijkraden;
- (Online) burgerbegrotingen;
- Gelote burgerpanels en burgerraden;
- Burgers laten stemmen op 'goede ideeën' etc.

Een interessant en goed bruikbaar stappenplan staat op <https://www.participatiewijzer.nl>. Het is van ProDemos en laat je stap voor stap kiezen welke participatiemethoden geschikt zijn voor welke situatie en hoe ze scoren ze op democratische waarden. Het vormt op die manier en afwegingskader en helpt zowel burgers als gemeenten kiezen voor de juiste (mix van) participatiemethoden, al naar gelang bij wie het initiatief ligt en in welke fase het zich bevindt.

Je kiest als eerste je situatie en van wie het initiatief afkomstig is. Hieruit volgt een hele reeks uit passende methodieken. Die leveren je interactief een goede houvast om verder te bespreken, aan te passen en verder te verfijnen.



Doel van het wetsvoorstel

- Wetgeving moderniseren en aanpassen aan de bestaande praktijk, d.w.z. de huidige Gemeentewet, de Provinciewet (en van andere decentrale overheden) aanpassen met het oog op participatie en het uitdaagrecht);
- Vastleggen dat decentrale overheden bepalen hoe ze ruimte geven aan initiatieven van inwoners en maatschappelijke partijen;
- Bevorderen dat in elke gemeente heldere kaders en spelregels voor participatie worden opgesteld die passen bij de lokale omstandigheden.

Een duik in de inhoud

Vernieuwing van de Gemeentewet - Waarom eigenlijk?

Sinds 1992 staat in de Gemeentewet een verplichting tot een **inspraak**. Deze verordening is in 2006 wat aangepast en geeft inwoners en andere belanghebbenden de mogelijkheid om actief deel te nemen aan de voorbereiding van beleid.

Daarnaast is er het **petitierecht** om verzoeken in te dienen. Het staat in artikel 5 van de Grondwet. Burgers kunnen zich met verzoeken of klachten (de petitie) schriftelijk tot een betrokken overheidsinstantie te richten. De petitie wordt ondertekend door medestaanders, maar er is geen minimaal aantal handtekeningen nodig.

Het **uitdaagrecht** kan gezien worden als voortvloeiende of verbijzondering van het petitierecht. Ook dit is opgenomen in artikel 5 van de Grondwet. De wet schrijft weliswaar geen antwoordplicht voor, maar volgens de beginselen van behoorlijk bestuur moet de gemeenteraad het verzoek behandelen en beantwoorden. De burgemeester ziet toe op de kwaliteit van besluitvorming en de invulling van burgerparticipatie.

De minister ziet de inspraakverordening als te beperkte weergave van de huidige praktijk. Daarom stelde zij voor om artikel 150 van de Gemeentewet te wijzigen. In dit artikel staat dat de gemeenteraad een verordening vaststelt met regels voor de manier waarop en belanghebbenden bij de voorbereiding van gemeentelijk beleid worden betrokken. In dit artikel zou voortaan ook moeten staan dat burgers betrokken worden bij de uitvoering en evaluatie van beleid. Met deze verbreding – van een inspraakverordening naar een participatieverordening – wordt in de wetgeving beter tot uitdrukking gebracht waar de betrokkenheid van inwoners betrekking op heeft. De raad is vrij te beslissen bij welke onderwerpen en op welke wijze inwoners in de verschillende fasen van het beleidsproces worden betrokken.



INSPRAAK



PETITIE



UITDAGEN

'KAN-bepaling'

Het vertrekpunt van het wetsvoorstel is dat de zeggenschap over de hoofdlijnen van het beleid en de verdeling van het budget bij volksvertegenwoordigende organen blijft. Daar wordt niet aan getornd. Daarom wordt de deelname vanuit de maatschappij ook expliciet als een mogelijkheid geformuleerd. Dit wordt aangeduid als de 'kan-bepaling'. De volksvertegenwoordiging bepaalt de kaders, en binnen deze kaders KAN op decentraal niveau ruimte gegeven worden aan het uitdaagrecht van inwoners en maatschappelijke partijen. Inwoners of maatschappelijke partijen KUNNEN de gemeente verzoeken om de feitelijke uitvoering van een taak bij deze uitdagers neer te leggen, al dan niet met bijhorend budget, als zij denken deze taak beter te kunnen uitvoeren. De volksvertegenwoordigers KUNNEN gehoor geven aan zo'n verzoek.

Te vrijblijvend

In de consultatierode die voorafging aan de huidige tekst van het wetsvoorstel had het Samenwerkingsverband Actieve bewoners (LSA) bezwaar tegen deze kan-bepaling gemaakt. Zij vonden dit te vrijblijvend. En ook niet nieuw, want het KON altijd al. Daarom sprak het LSA een voorkeur uit voor een formulering die stelt dat er 'voorwaarden worden bepaald waaronder ingezetenen en maatschappelijke partijen taken van het gemeentebestuur kunnen uitvoeren'. Zij stelden in het verlengde hier-van een scherpere definitie van het uitdaagrecht voor. Volgens hun betekent uit-daagrecht "dat inwoners 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, anders en/of goedkoper te kunnen uitvoeren."

Het blijft toch bij 'kan'

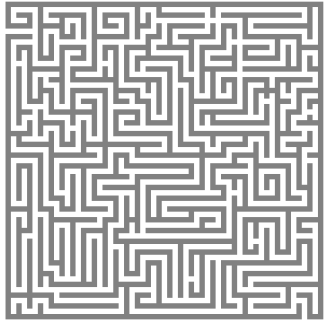
De Nederlandse Vereniging voor Raadsleden en de VNG deelden tijdens de consultatie deze bezwaren niet. Zij zijn van mening dat de gemeenteraden de ruimte moeten houden om zelf te beslissen of uitdaagrecht wordt opgenomen in hun gemeentelijk participatierecht. Als dit het geval is moeten zij bovendien de bevoegdheid houden om anders te besluiten dan de uitdagers zouden willen.

De minister nam de suggestie van het LSA dan ook niet over. Het uitdaagrecht KAN onderdeel zijn van een gemeentelijke participatieverordening. De gemeenteraad kan vervolgens met een regeling van voorwaarden en beoordelingscriteria inzichtelijk maken welke afweging het gemeentebestuur maakt bij de besluitvorming over de uitvoering van gemeentelijke taken. Ze kunnen bijvoorbeeld regels opstellen over de manier waarop de overheid initiatieven ondersteunt, over criteria die in acht genomen moeten worden (zoals representativiteit en inclusiviteit) en welke instrumenten ze daarbij willen gebruiken, bijvoorbeeld een burgerforum, het uitdaagrecht of digitale participatie.



De ondernemende overheid

Een lange adem gevraagd van de indieners



In het wetsvoorstel komt de vraag aan de orde wat te doen als indieners aanlopen tegen complexiteit van wet- en regelgeving. Het ministerie stelt vrij laconiek dat het voorbereiden, rondbreien en indienen van een initiatief soms "een lange adem" vraagt van de initiatiefnemer(s). Bijvoorbeeld als het gaat om oneerlijke concurrentie, het aansprakelijkheids-, contracten- en rechtspersonenrecht en de mogelijke toepasselijkheid van rechtsstatelijke beginselen. Voor de meeste burgers zijn dit geen onderwerpen waar ze zich dagelijks mee bezig houden.

Belangen afwegen



Het ministerie wil voor dit soort gevallen terecht geen algemene wettelijke regeling aanbieden. Het belang dat met een initiatief wordt gediend zou steeds moeten worden afgewogen tegen de belangen die door dergelijke regelcomplexen worden beschermd. Volgens het ministerie ligt de bal hier bij de betreffende lokale overheid. Zij zou moeten beoordelen of er, gelet op de geldende wet- en regelgeving en de betrokken belangen, ruimte is voor het honoreren van een concreet voorstel. Ook kunnen lopende contracten niet zomaar worden opengebroken ten gunste van een initiatief. Daarnaast spelen er ook vragen over de juridische vorm en aanbestedingsrecht, wanneer het gaat om aan te besteden diensten. Initiatiefnemers moeten, aldus het ministerie, in zo'n geval een openbare aanbestedingsprocedure doorlopen.

De houding van ambtenaren en bestuurders



In zo'n situatie staat en valt het succes van een initiatief met de houding van de mensen bij de overheid. Het ministerie legt er de nadruk op dat decentrale overheden moeten investeren in een flexibele, open en uitnodigende houding bij ambtenaren en bestuurders. Anders lopen burgers met hun plannen en voorstellen tegen de muur. Je zou, zegt het ministerie, daarvoor leerervaringen in de praktijk kunnen stimuleren. Bijvoorbeeld als het erom gaat om vraagstukken zo integraal mogelijk te benaderen en helder te communiceren over de verwachtingen die inwoners mogen hebben over noodzakelijke procedures. De minister verwijst ook naar het programma 'Democratie in Actie', waar ondersteuningsproducten beschikbaar zijn, zoals de leermodules democratisch ambtelijk vakmanschap.

Maar is dit werkelijk waar het om gaat?



Marina Francesca Mazzucato

Laten we even kijken naar Marina Mazzucato, econome en hoogleraar Economie van Innovatie en Publieke Waarde aan het University College London. Zij is vooral bekend voor het vertalen van economische ideeën naar beleid. In haar publicaties gaat zij o.a. in op de rol van de publieke sector voor het succes van innovaties.

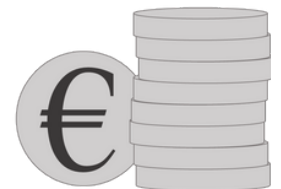
Hierover gaat bijvoorbeeld haar publicatie 'The Entrepreneurial State, Debunking Public vs. Private Sector Myths' uit 2013. Zij stelt daarin dat nationaal economisch succes het resultaat is van publieke en door de staat gefinancierde investeringen in innovatie en technologie. Daarmee gaat zij in tegen de opvattingen van een 'slanke overheid' en de doctrine van de vrije markt als gangmaker van innovatie.

Een goede overheid is volgens haar geen log bureaucratisch apparaat dat innovatie in de weg staat. In tegendeel, een overheid die haar rol juist opvat, treedt op als ondersteuner en investeerder in de beginfase van innovaties, daar waar de risico's het grootst zijn. Financiers uit de markt melden zich pas later als duidelijk is dat er voldoende rendement te behalen is. De tegenstelling tussen een 'suffe' publieke sector en het 'dynamische' bedrijfsleven is volgens haar vals. Met een actieve rol zou je als overheid bijvoorbeeld de ondersteuning van innovatieve bedrijven kunnen koppelen aan voorwaarden die bijdragen aan het algemeen belang.



Subsidies

Dit is in wezen wat overheden ook nu al doen door middel van subsidies. Die worden ingezet voor innovaties met een specifiek doel en in specifieke partnerschappen – de missies, zoals ze in het huidige EU-beleid worden aangeduid. Dit is allesbehalve willekeurig geld over de balk gooien voor zomaar extra uitgaven door de overheid. Het zijn gerichte overheidsinvesteringen in de economische infrastructuur, om uitgaven voor innovaties of voor het algemeen nut (denk bij beide bijvoorbeeld aan een klimaatstrategie) te kunnen bekostigen, zolang investeringen vanuit de markt nog te risicovol worden gevonden.



Maar ook het subsidiebeleid is aan vernieuwing toe. Idealiter zou je er als overheid geen genoeg mee moeten nemen om een bepaalde subsidie met veel regels, mitsen en maren te ontwerpen, vervolgens afwachten hoe de doelgroepen zich ermee redden en pas aan het einde weer in beeld te komen als het gaat om checken of de betreffende indiener aan alle voorwaarden hebben voldaan. Dit is een vrij bureaucratische houding. In het achterhoofd zit daarbij altijd ook dat je als overheid afrekenbaar moet zijn: Gelijke zaken gelijk behandelen, bestuurders uit de wind houden, procedures zo vormgeven dat ze ook voor de rechter standhouden.

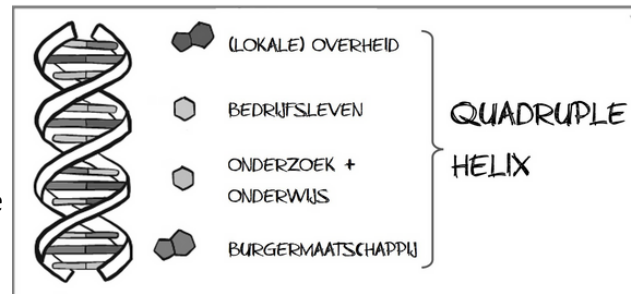
Wat je eigenlijk zou moeten willen is een goede benutting van de subsidiegelden ondersteunen. Het gaat ten slotte wel om de besteding van publieke middelen. Zo'n actieve ondersteuning is ook al een vorm van ondernemendheid bij de overheid. Maar dan niet zoals een klassieke ondernemer die winst wil maken, maar ondernemendheid in de zin van investierend, deelnemend en faciliterend.

Moonshot

Hier ligt nog een ander probleem op de loer. Dat wordt mede ingegeven door het idee van de 'moonshots', eveneens afkomstig van Mazzucato. Met het beeld van de Amerikaanse maanmissie voor ogen, richten overheden zich graag op technologische doelen die gemakkelijk af te bakenen zijn en waarmee je goede sier kunt behalen als ze tot verhandelbare producten leiden. Innovaties die zich richten op het verhelpen van maatschappelijke problemen zijn minder hanteerbaar, weerbarstiger en niet gemakkelijk af te vinken en af te rekenen.

Toch zijn ze juist daar het meest nodig. Want complexe maatschappelijke problemen kan de markt niet oplossen. In wezen is er vraag naar een nieuw concept voor missiegedreven innovatiebeleid. Een van de aangrijpingspunten hiervoor en een nieuw zicht op de ondernemende overheid zou juist in het wetsvoorstel voor vernieuwing van de participatie kunnen liggen. Ga je indieners van een nieuw burgerinitiatief actief helpen om hun weg te vinden in het bos van regels en verordeningen? Laat je hen aan hen (welwillend of onverschillig) aan hun lot over? Moeten ze het maar zelf uitzoeken? Of vind je nog een hele andere weg? Bijvoorbeeld door actieve burgers en lokale partnerschappen proactief te ondersteunen en te faciliteren.

En door een nieuwe vorm van samenwerking tussen lokale uitvoerders (mkb), burgers en andere maatschappelijke stakeholders te helpen ontwikkelen, waarin je als overheid één van de deelnemende partners bent.



En door een nieuwe vorm van samenwerking tussen lokale uitvoerders (mkb), burgers en andere maatschappelijke stakeholders te helpen ontwikkelen, waarin je als overheid één van de deelnemende partners bent.

Helaas. In het huidige wetsvoorstel lees je hierover niets. Het lijkt alsof de minister en haar ambtenaren zich verschansen in het bolwerk van bestaande bepalingen, regels en verordening. Er is immers geen sprake van juridische tekortkomingen, zeggen zij.

Dat is nog maar de vraag. Maar het heeft vermoedelijk niet zo veel zin om veel energie te steken in het vernieuwen van het regelwoud. Met de juiste instelling valt immers overal een mouw aan te breien. Als je je vroeg genoeg bewust bent van eventuele risico's en belemmeringen op gebied van kennis, werkervaring, aanbestedingsprocessen, aansprakelijkheden en wat dies meer zij, kan je met veel goede wil innovatieve indieners door zo'n proces heen gidsen.

EXTRA: Participatie in de Omgevingswet

Op 1 januari 2024 treedt de Omgevingswet in werking. Deze wet gaat over de fysieke leefomgeving, d.w.z. alles wat te maken heeft met bouwen, ruimtelijke ordening, natuur, water, klimaat en milieu. Met de Omgevingswet wil de overheid de regels voor ruimtelijke ontwikkeling vereenvoudigen en samenvoegen, zodat het straks bijvoorbeeld makkelijker is om bouwprojecten te starten. Het belangrijkste uitgangspunt van de Omgevingswet is dat decentrale overheden al hun regels over de leefomgeving bij elkaar brengen in één gebiedsdekkende regeling. Daardoor ontstaat één samenhangend geheel aan regels.

Participatie is een van de belangrijkste pijlers van de Omgevingswet. Deze nieuwe wet stimuleert overheden om tijdig extra aandacht aan participatie te besteden bij alle vraagstukken over de fysieke leefomgeving. Ze moet bij bepaalde plannen (bijvoorbeeld bij de omgevingsvisie en het omgevingsplan) aangeven wie zij hierbij heeft betrokken, wat de uitkomsten daarvan zijn, hoe deze zijn verwerkt in het plan en hoe ze invulling heeft gegeven aan haar eigen participatiebeleid. De nieuwe wet maakt de positie van participerende partijen dus sterker.

Wat in de wetstekst niet geregeld is zijn de persoonlijke houding en inzet van alle partners, binnen en buiten de overheid. Want je kunt prima aan alle verplichtingen voldoen en toch geen goed participatieproces doorlopen. Er is structureel tijd en geld voor nodig. En je moet goede professionals hebben. Een bureau kan helpen, maar je kunt het niet gewoon uitbesteden. Participatie moet echt in de haarvaten van de organisatie zitten. Bestuurders, politici en ambtenaren, maar ook de maatschappelijke partners moeten samen voelen dat het hun allemaal aangaat.is.

Colofon

© Sabine Lutz, Share & Link, augustus 2023

Alles uit deze uitgave mag, met schriftelijke toestemming en naamsvermelding van de auteur, worden verveelvoudigd en/of openbaar worden gemaakt.