

Samenvatting

Waar gaat dit stuk over?

In onderstaand stuk wordt zowel de context als de inhoud van het nieuwe wetsvoorstel 'Versterking participatie op decentraal niveau' en de gemeentelijke participatieverordening uiteengezet. Dit stuk is met name bedoeld voor gemeenten, zowel op ambtelijk als bestuurlijk niveau.

Waar gaan het wetsvoorstel en de participatieverordening over?

De lokale democratie zal versterkt worden;

Participatie wordt vastgelegd in de uitvoering en evaluatie van beleid, niet alleen in de voorbereiding van beleid;

Gemeenten moeten expliciet maken hoe, waar en wanneer inwoners betrokken worden;

Uitdaagrecht (right to challenge) wordt als optie genoemd om in beleid op te nemen.

Achtergrondontwikkelingen

- Er is de afgelopen jaren een actieve burgermaatschappij ontstaan;
- De huidige procedures en werkwijzen rondom participatie zijn complex;
- Er zijn verschillende complexe maatschappelijke opgaven bij gemeenten komen te liggen, zoals de energietransitie en de omgevingswet;
- De verhouding tussen gemeente en inwoner blijft een zoektocht.

Aspecten om rekening mee te houden

- Gemeenten hebben binnen het nieuwe wetsvoorstel veel beleidsvrijheid;
- Moment van besluitvorming over nieuwe participatieverordening (voor of na de gemeenteraadsverkiezingen van maart 2022);
- De rol van de gemeentelijke kwaliteitsbewaker van participatie;
- Participatie op regionaal niveau;
- Adviesraden sociaal domein en burgerinitiatieven moeten betrokken worden bij het ontwikkelen van participatiebeleid.

Aan het einde van dit document staan negen aanbevelingen rondom dit onderwerp.

Als u zich wilt verdiepen in dit onderwerp, raden wij u aan het gehele document te lezen. Wanneer er vragen zijn, kunt u mailen naar henkbeltman@zorgbelanginclusief.nl.

Een nieuwe invulling van burgerparticipatie

Over het wetsvoorstel 'Versterking participatie op decentraal niveau' en de gemeentelijke participatieverordening

Samenvatting

Deze whitepaper is geschreven om gemeenten, inwoners en burgerorganisaties te helpen een eerste mening te vormen over het wetsvoorstel 'Versterking participatie op decentraal niveau' en de gemeentelijke participatieverordening. Door een mening te vormen kan er een weloverwogen debat gevoerd worden over de vormgeving en invulling van de nieuwe verordening.

1. Inleiding

Het kabinet heeft een wetsvoorstel ingediend over burgerparticipatie op decentraal niveau. Het doel van het wetsvoorstel is het vergroten van de betrokkenheid van burgers bij de voorbereiding, uitvoering en evaluatie van beleid van hun gemeente, provincie en/of waterschap. Ook wordt het uitdaagrecht wettelijk vastgelegd.

Het is de bedoeling dat het wetsvoorstel eind dit jaar (2020) inwerking treedt zodat gemeenten tot eind 2021 de tijd hebben om een nieuwe verordening te maken. De VNG stelt een langer overgangstermijn voor zodat ook de nieuwe gemeenteraden in 2022 mee kunnen denken over de invulling van de nieuwe verordening.

Het wetsvoorstel kan grote gevolgen hebben voor de invulling van burgerparticipatie. Er is als het ware steeds meer sprake van een 'circulaire democratie' waarin burgers worden uitgenodigd in alle fasen van het beleid invloed uit te oefenen. Onder andere bij de voorbereiding, uitvoering en evaluatie van beleid.

2. Waar gaat het wetsvoorstel over?

Het kabinet wil met dit wetsvoorstel bijdragen aan het versterken en vernieuwen van de lokale democratie. Om de grote maatschappelijke uitdagingen te kunnen oplossen, is veel inbreng van inwoners nodig. In de huidige inspraakverordeningen is alleen de betrokkenheid van inwoners bij de voorbereiding van beleid geregeld. In de praktijk werken gemeenten overigens al met allerlei participatievormen en betrekken zij inwoners op vele andere manieren. Het wetsvoorstel sluit op deze ontwikkelingen aan.

Het verschil tussen de huidige inspraakverordening en het wetsvoorstel, is dat met het nieuwe wetsvoorstel de inspraakverordening wordt verbreed naar een participatieverordening. Op deze manier moet elke gemeenteraad voor haar gemeente expliciet maken op welke wijze inwoners betrokken worden in verschillende fasen van het beleidsproces. Het is de verantwoordelijkheid van de gemeenteraad om kaders te bieden aan burgers over hun mogelijkheden tot inspraak en de procedures die hier rondom spelen. De gemeenteraad is vrij te beslissen op welke wijze, op welk moment en op welke beleidsterreinen inwoners betrokken worden.

In het wetsvoorstel wordt ook het uitdaagrecht (voorheen: right to challenge) genoemd. Met het uitdaagrecht mogen inwoners hun gemeente uitdagen wanneer zij denken gemeenschapstaken goedkoper en/of beter te kunnen uitvoeren. Bijvoorbeeld het onderhoud van een park, het beheer van sportvelden of andere maatschappelijke voorzieningen. De gemeenteraad kan het uitdaagrecht opnemen in de participatieverordening. Over de vormgeving van het uitdaagrecht in de verordening mag de raad zelf keuzes maken, bijvoorbeeld over de behandeling van verzoeken.

3. Belangrijke ontwikkelingen

Er zijn diverse zaken die spelen rondom de op te stellen participatieverordening. Hieronder worden de belangrijkste besproken. Op de achtergrond speelt dat niet iedereen tevreden is over de huidige kwaliteit van de democratie. Veel burgers geven aan dat zij meer invloed willen uitoefenen. Aan de ene kant heeft dit te maken met een groep hoger opgeleide inwoners die wil meedenken, aan de andere kant met een gevoel van onmacht bij mensen die zich genegeerd voelen en een grote afstand tot de gemeente voelen.

Actieve burgermaatschappij

Er zijn betrokken burgers die zich, vanuit een verantwoordelijkheidsgevoel en burgerzin, inzetten voor de leefbaarheid van hun buurt of dorp. Bijvoorbeeld in de vorm van ontmoetingsplekken, burenhulp of buurt- of zorgcoöperaties. Het lijkt er op dat er een nieuw maatschappelijk middenveld ontstaat, een actieve burgermaatschappij. Deze maatschappij kijkt en werkt vanuit de behoefte van de inwoners en sluit daardoor minder aan op de beleids- of professionele standaarden. Zowel gemeenten als instellingen stellen zich tegenover dit nieuwe maatschappelijk middenveld soms wat terughoudend op. Gemeenten voelen zich verantwoordelijk voor de gemeenschap en willen de controle niet loslaten, terwijl instellingen bang zijn voor concurrentie en verlies aan omzet en werkgelegenheid.

Procedures en werkwijzen

De procedures en werkwijzen rondom participatietrajecten zijn vaak ingewikkeld. Het is niet altijd duidelijk wat het doel is van de participatie, wie wel en niet mogen mee doen en welke resultaten worden verwacht. Doordat er steeds meer taken bij de gemeente komen te liggen, bijvoorbeeld op het gebied van energietransitie of de omgevingswet, lijkt het allemaal nog complexer te worden.

In allerlei nieuwe wetten en plannen staan diverse regels over participatie, maar wat ze precies inhouden en of ze op elkaar aansluiten, moet nog blijken.

Ingewikkelde maatschappelijke opgaven

Beleidsvorming op lokaal niveau wordt steeds ingewikkelder. Zoals eerder genoemd komt de verantwoordelijkheid voor de energietransitie en de omgevingswet bij gemeenten te liggen. De doelen voor dit nieuwe beleid zijn vaak ambitieus. Dit maakt het beleid complex.

Dit soort grote maatschappelijke opgaven is niet te realiseren zonder actieve betrokkenheid van inwoners. De vraag waar een windmolen moet komen te staan in een gemeente, kan niet worden beantwoord zonder de inbreng van inwoners. Het is van belang dat inwoners iets te zeggen hebben over hun eigen leefomgeving, zo kunnen zij controle uitoefenen op hun eigen leven.

De manier waarop deze inspraak wordt ingevuld, is bepalend voor de kwaliteit van lokale gemeenschappen in wijken en dorpen. Dit geldt zeker voor kwetsbare wijken waar inwoners door achtergrond, opleiding of uit eigen wens sterk aan hun lokale gemeenschap verbonden zijn. In veel van deze kwetsbare wijken wonen steeds meer mensen met schulden en psychische en sociale problemen. Dit zorgt voor ingewikkelde opgaven waarbij juist de inspraak van de inwoner van groot belang is.

De verhouding tussen gemeente en inwoner

Burgerparticipatie gaat in de kern over de verhouding tussen gemeente en inwoner, de kwaliteit van de democratie en om burgerschap. Burgerschap kan op verschillende manier worden ingevuld. Zo kan er bijvoorbeeld deel worden genomen aan politieke activiteiten of er kan een bijdrage worden geleverd aan maatschappelijke initiatieven. Het gaat om democratisch burgerschap: burgers geven gezamenlijk vorm aan de inrichting van de samenleving door invloed uit te oefenen in de doe-

democratie (inwonersinitiatieven), de maatschappelijke democratie (participatie in instellingen) en de representatieve democratie (vertegenwoordigende organen en directe vormen van democratie).

De verhouding tussen de drie vormen van democratie staat al langere tijd ter discussie, in het bijzonder de rol van de gemeenteraad hierin. De vraag is bijvoorbeeld in welke mate de gemeenteraad haar verantwoordelijkheid wil overdragen en de controle wil loslaten ten gunste van participatieraden en/of inwonersinitiatieven. Daarnaast is het de vraag welke eisen op het gebied van participatie de gemeenteraad wil stellen aan verzelfstandigde bestuursorganen en welzijns- en zorginstellingen die belangrijk zijn voor het dagelijks leven van veel (kwetsbare) inwoners.

4. Waar moet u rekening mee houden wanneer de participatieverordening wordt opgesteld? *Gemeentelijke beleidsvrijheid*

Gemeenten hebben veel beleidsvrijheid bij het invullen van de participatieverordening. Zij hebben veel ruimte om rekening te houden met lokale behoeften en omstandigheden; het uitdaagrecht hoeft niet geregeld te worden. Dit is echter het moment voor gemeenteraden, actieve burgers of andere actoren om burgerparticipatie te agenderen en vast te leggen in beleid. Het onderwerp past ook goed in verkiezingsprogramma's voor de gemeenteraadsverkiezingen van 2022.

Moment van besluitvorming

Gemeenteraden moeten besluiten wanneer zij de discussie rond burgerparticipatie willen voeren en wanneer de verordening wordt vastgesteld. Dit is afhankelijk van de vraag hoe de gemeenteraad het traject naar de nieuwe verordening wil opzetten. Bijvoorbeeld met het oog op de gemeenteraadsverkiezingen van 2022.

Kwaliteitsbewaker

Met de nieuwe participatieverordening wordt de zorgplicht van de burgemeester over de kwaliteit van inwonersparticipatie uitgebreid naar de fase van evaluatie van het beleid. De VNG stelt voor dat gemeenten zelf kiezen wie als procesbegeleider verantwoordelijk wordt voor de voortgang en uitvoering van inwonersparticipatie. Daarnaast kan ook een ambtenaar of een onafhankelijke, betrokken inwoner worden benoemd die de discussie rondom inwonersparticipatie aanjaagt en stimuleert. De gemeente dient jaarlijks te evalueren wat de stand van zaken en ontwikkelingen rondom participatie zijn. Ook hier geldt de vraag op welke wijze en met welke organisaties de gemeente deze stand van zaken en ontwikkelingen wil organiseren.

Regionale participatie

Gemeenten werken onderling steeds meer samen en ontwikkelen samen beleid op regionaal niveau. Daarnaast zijn er diverse regionale uitvoeringsorganisaties op het gebied van volksgezondheid en de arbeidsmarkt, zoals de GGD en het UWV. Deze toenemende regionale beleidsvorming kan de kwaliteit van de lokale democratie aantasten, omdat het betrekken van de inwoner bij dit beleid vaak vergeten wordt. De nieuwe participatieverordening zou dus ook meer door moeten klinken in regionaal beleid.

Adviesraden sociaal domein

Door te werken met Adviesraden Sociaal domein wordt in veel gemeente invulling gegeven aan inwonersparticipatie in het sociaal domein. De vraag is of en hoe de adviesraden in de discussie rondom de nieuwe participatieverordening en wat hun rol in de toekomst zal zijn.

5. Aanbevelingen

1. Gebruik het opstellen van de participatieverordening als startpunt voor een breder debat over burgerparticipatie. Voer als gemeenteraad een principiële discussie over de verhouding tussen gemeente en inwoner. Speel daarmee in op belangrijke trends en zorg er voor dat burgerparticipatie centraal staat bij de ontwikkeling van beleid.
2. Stimuleer inwoners om zelf met initiatieven op het gebied van participatie te komen (bijvoorbeeld door een budget ter beschikking te stellen op een specifiek thema en een motiverende houding).
3. Geef als gemeente in de participatieverordening een invulling aan het uitdaagrecht dat inwoners ruimte biedt om gemeenschapstaken over te nemen (bijvoorbeeld bij de aanbesteding).
4. Experimenteer met nieuwe vormen van inwonersparticipatie (zoals een burgerraad). Vooral bij grote en nieuwe maatschappelijke thema's die de leefwereld van inwoners direct raken.
5. Investeer extra in het betrekken van afzijdige burgers, vooral bij thema's die hun leefwereld betreft. Bied hen extra ondersteuning en geef hen extra aandacht (bijvoorbeeld door een participatiebudget te geven aan inwoners voor trainingen en activiteiten in de eigen leefomgeving).
6. Stel bij elk participatietraject de belangrijkste voorwaarden vast. Zoals een transparant participatieplan, voldoende budget en tijd en een heldere terugkoppeling wat met de uitkomsten van de participatie is gedaan.
7. Stel samen met wijken of dorpen een integrale participatie aanpak op die verschillende beleidsgebieden (sociaal domein, omgevingswet, energietransitie, gezondheidsbeleid) beslaat.
8. Stimuleer de kwaliteit van participatie systematisch. Benoem niet alleen een bestuurlijk verantwoordelijke, maar ook iemand die vanuit de gemeente inwoners ondersteunt en periodiek de ontwikkelingen evalueert.
9. Voor actieve inwoners en inwonersorganisaties geldt: ontwikkel een visie op burgerparticipatie en een strategie over hoe u uw visie het beste in de nieuwe participatieverordening kunt inbrengen. Organiseer hiervoor bijvoorbeeld bijeenkomsten met betrokken inwoners en benader politieke partijen en uw gemeenteraad.