

Endelhovenlaan 1, 3601 GR Maarssen
Postbus 1212, 3600 BE Maarssen
T 140346 F 0346 25 40 10
www.stichtsevecht.nl
info@stichtsevecht.nl

Peilnota

Onderwerp

Participatieverplichtingen/-mogelijkheden

Begrotingswijziging

Nee

Datum commissievergadering

18 maart 2025

Portefeuillehouder

D. Polman

Organisatie onderdeel

Publiekszaken en Dienstverlening

E-mail opsteller

martin.van.alfen@stichtsevecht.nl

Telefoonnummer opsteller

0346-254387 / 0346-254331

Registratie nummer

422973

Van de commissieleden wordt gevraagd:

Als college zijn wij voornemens een participatieverordening op te stellen waarin het uitdaagrecht is opgenomen. In samenhang hiermee willen wij ook de eventuele inzet van twee andere participatie instrumenten met u bespreken. Commissieleden wordt gevraagd zich uit te spreken over de mogelijke inzet van deze verschillende vormen van participatie in Stichtse Vecht. In deze peilnota is informatie opgenomen aan de hand waarvan deze instrumenten met elkaar besproken kunnen worden. Deze peilnota is bedoeld om informatie te verstrekken en te horen wat de mening van de commissieleden is.

- 1. Het college wil in de loop van 2025 een participatieverordening aan u voorleggen. Daarin wordt het uitdaagrecht vormgegeven. Ons voorstel is om dit gefaseerd in te voeren. Eerst ervaring opdoen, evalueren en dan (als een groeimodel) stapsgewijs uitbreiden. Kunt u zich hierin vinden?**

Vanaf 1 januari 2025 (met een overgangperiode van twee jaar) zijn gemeenten verplicht het uitdaagrecht in een participatieverordening vast te leggen. Inwoners en maatschappelijke organisaties mogen dan de gemeente uitdagen om gemeentelijke taken over te nemen. De wet geeft bij de invulling van de participatieverordening keuzemogelijkheden, daar komen we bij het indienen van de verordening zelf op terug. Met name het uitdaagrecht is een nieuw element voor Stichtse Vecht. Het college stelt een gefaseerde invoering van het uitdaagrecht voor met een start in het fysieke domein. Dat geeft de kans voor inwoners, maatschappelijke organisaties, raad, college en organisatie om ervaring op te doen. In 2028 kan het geheel worden geëvalueerd.

2. Het college hoort graag uw mening over de eventuele inzet van een referendum. Wilt u dat dit participatie middel in Stichtse Vecht ingezet kan worden?

Gemeenteraden kunnen inwoners betrekken bij politieke besluitvorming door specifieke raadsbesluiten aan hen voor te leggen in een referendum en/of de mogelijkheid voor inwoners te bieden om een referendum over een onderwerp aan te vragen. Het referendum moet gaan over onderwerpen in de gemeentelijke sfeer waarover de raad zelfstandig kan besluiten. (Een referendum is adviserend aan de raad). Niet alle soorten raadsbesluiten lenen zich hiervoor, alleen raadsbesluiten waar een duidelijk ja of nee op gezegd kan worden. Veel raadsbesluiten kennen meerdere beslispunten die met elkaar samenhangen. Nader te bepalen zijn wie initiatiefnemer voor het referendum mag zijn, welke drempels aan een inleidend en definitief verzoek ten grondslag moeten liggen, bij welk percentage van de opkomst het referendum als "geldig" wordt bestempeld, of het referendum al dan niet in combinatie met andere verkiezingen gehouden mag worden.

3. Het college hoort graag uw mening over de eventuele inzet van een burgerberaad. Wilt u dat dit participatie middel in Stichtse Vecht ingezet kan worden?

Dit instrument is met name geschikt om inwoners te betrekken bij complexe maatschappelijke vraagstukken. Een representatieve groep inwoners krijgt kennis overgedragen van experts, gaat met elkaar in gesprek over een specifiek, complex thema, waar vervolgens een advies of mogelijke oplossingen voor aangedragen wordt.

Samenvatting

Het college legt via deze peilnota drie instrumenten ter bespreking voor aan de raad(scommissie) om te peilen hoe de raad een eventuele inzet van deze participatiemogelijkheden ziet. Waarbij er bij de participatieverordening een wettelijke verplichting aan ten grondslag ligt.

Participatieverordening

Gemeenten moeten op basis van de wet 'Versterking participatie op decentraal niveau' de inspraakverordening vervangen door een participatieverordening. Deze wet beoogt dat het decentraal bestuur inwoners in staat stelt te participeren bij de voorbereiding, uitvoering en evaluatie van beleid. Daarvoor wordt de regeling over inspraak in onder meer de Gemeentewet, Provinciewet en Waterschapswet uitgebreid naar participatie. Daarnaast wordt het uitdaagrecht, als specifieke vorm van participatie, wettelijk verankerd. Doel hiervan is dat inwoners weten op welke manier zij kunnen participeren en kunnen proberen bepaalde gemeentelijke taken over te nemen. Een aantal taken is uitgesloten van het uitdaagrecht. Dit zijn taken die exclusief zijn voor de overheid. Zoals bijvoorbeeld: strafvervolgning, het werk van de hulpdiensten, bevolkingsregistraties, het afgeven van vergunningen of de uitgifte van paspoorten. Ook taken die gemeenten uitvoeren namens het Rijk (medebewindstaken) zoals bijvoorbeeld individuele specialistische (jeugd-)zorg zijn uitgesloten van het uitdaagrecht.

Gemeenten moeten in de verordening aangeven hoe zij met het uitdaagrecht willen omgaan (uitdaagrecht is ook bekend onder de naam Right to Challenge, R2C). De kern van het uitdaagrecht is dat het inwoners van Stichtse Vecht in staat stelt om voorstellen te doen om bepaalde gemeentelijke taken over te nemen. Met het uitdaagrecht kunnen inwoners verzoeken om de uitvoering van een taak van de overheid over te nemen, al dan niet met bijhorend budget, omdat zij denken deze taak beter of efficiënter te kunnen uitvoeren. Overigens is het van belang dat de wet niet verplicht dat de taak beter of goedkoper wordt uitgevoerd. Het bestuur kan daarin dus zelf een afweging maken en waarde hechten aan het feit dat inwoners of maatschappelijke partijen die taak willen overnemen en dat als maatschappelijke meerwaarde zien. Het uitdaagrecht past hoe dan ook in een breder streven naar burgerparticipatie, waarbij de gemeente niet alleen uitvoerder is, maar ook samenwerkt met haar inwoners. Overigens zijn er diverse voorbeelden in Stichtse Vecht waarbij inwoners al gemeentelijke taken hebben overgenomen. Zo is bijvoorbeeld de exploitatie van Zwem & Recreatiepark 'De Koet' in Kockengen overgenomen van de gemeente. Betrokken inwoners hebben een stichting opgericht die met vrijwilligers, donateurs en een financiële bijdrage van de gemeente het zwembad exploiteert. Daarnaast wordt op diverse plekken openbaar groen onderhouden door buurtbewoners (zelfbeheer).

Uitdaagrecht

Het streven is om per 1-1-'26 een participatieverordening (inclusief uitdaagrecht) voor Stichtse Vecht van kracht te laten zijn. Inwoners (en maatschappelijke organisaties) kunnen onder voorwaarden bepaalde gemeentelijke taken proberen over te nemen.

Die voorwaarden zijn:

- Het budget in de gemeentelijke begroting is uitgangspunt.
- De initiatiefnemer is lokaal verbonden.
- Het initiatief heeft aantoonbare maatschappelijke meerwaarde.
- Het initiatief heeft aantoonbaar draagvlak bij de inwoners of gebruikers.
- De initiatiefnemer is in staat om de prestatie te leveren of aan te sturen en kan de continuïteit waarborgen.
- Het initiatief is niet nadelig voor anderen.
- De initiatiefnemer heeft een rechtsvorm, zoals een vereniging of een stichting, in ieder geval op het moment van uitvoering van het initiatief (bij aanvraag hoeft dat nog niet).
- Ieder initiatief wordt beoordeeld door de directie.
- Initiatieven boven een nader te bepalen drempelwaarde, uitdagingen met een mogelijke grote maatschappelijke impact of grote risico's worden voorgelegd aan het college, die daarna de gemeenteraad informeert. Hierbij dient ook rekening gehouden te worden met het aanbestedingsrecht.
- Het initiatief heeft betrekking op het fysieke domein.

Er wordt een participatieverordening opgesteld waar het uitdaagrecht in op is genomen, waarmee het onder bovenstaande voorwaarden mogelijkheden is gebruik te maken van het uitdaagrecht. Ons voorstel is om dit gefaseerd in te voeren. Eerst ervaring opdoen met ruimtelijke initiatieven, dit evalueren en dan (als groeimodel) stapsgewijs uitbreiden naar de andere domeinen. Een goed onderbouwd initiatiefverzoek wordt voorgelegd aan de directie, die beoordeelt of het initiatief voldoet aan de voorwaarden, niet boven de drempelwaarde uitkomt, het mogelijke grote maatschappelijke impact en/of grote risico's met zich meebrengt. Afhankelijk daarvan wordt bepaald wie beslist op het verzoek (directie, college of gemeenteraad). Geadviseerd wordt om in eerste instantie het uitdaagrecht mogelijk te maken voor het fysiek domein. Voor het bepalen van de beoordelingscriteria en een eventuele drempelwaarde is nader onderzoek nodig. Mochten zich voorstellen in andere domeinen voordoen, dan zullen die niet op voorhand (op grond van de verordening) worden afgewezen. Bezien zal worden of die in de 'geest' van de verordening kunnen worden beoordeeld. Dat zal ook afhangen van het daadwerkelijke aantal voorstellen ten aanzien van het uitdaagrecht. Prioriteit ligt uiteraard bij het fysieke domein.

Voor het uitdaagrecht komen de financiële middelen vanuit bestaande budgetten. Kosten en dekking zijn afhankelijk van het type initiatief waarmee inwoners de gemeente uitdagen. Als uiteindelijk gekozen wordt voor het kunnen toepassen van het uitdaagrecht op uitgebreide schaal, dan vraagt dit een goede beoordeling en begeleiding en zal dit een grotere impact hebben op de organisatie.

Referendum

Om een referendum te kunnen houden is een referendumverordening nodig. Van de 342 gemeenten in Nederland hebben 119 gemeenten een dergelijke verordening (35%). In deze verordening legt de gemeente de spelregels voor de volksraadpleging vast. Bijvoorbeeld: wie het initiatief kan nemen voor een referendum, welke voorwaarden daaraan zijn verbonden, de duur tussen het besluit om een referendum te houden en de daadwerkelijke datum, de referendumvraag en -antwoord(en) en de samenstelling van een onafhankelijke referendumcommissie. Een referendum kan worden ingezet als het noodzakelijk wordt geacht de kiesgerechtigden een specifieke vraag te laten beantwoorden.

Er is een modelverordening van de VNG die aangepast kan worden aan de lokale situatie, eisen en wensen. Het referendum kan zowel op initiatief van de raad als van inwoners plaatsvinden.

Welke percentage handtekeningen (van het aantal kiesgerechtigden) nodig is voor het inleidend verzoek (als voor het definitief verzoek aanvraag, verschilt per gemeente. Uitgangspunt in de VNG-modelverordening is 1% van het aantal kiesgerechtigden (in Stichtse Vecht is dat ongeveer 500 handtekeningen voor het inleidend verzoek en 5% voor het definitief verzoek (in Stichtse Vecht is dat circa 2500).

Indien gewenst bestaat de mogelijkheid om percentages op te nemen waarbij vooraf bepaald wordt wanneer de uitkomst als "geldig" wordt bestempeld. Dit is niet opgenomen in de modelverordening.

Het organiseren van een referendum kan separaat van reguliere verkiezen, maar dat brengt extra organisatorische inspanningen en kosten met zich mee (een reguliere verkiezing organiseren kost ongeveer € 225.000, -).

Schattingen over de kosten zijn op voorhand moeilijk te geven. De kosten hebben onder andere betrekking op het faciliteren van voor- en tegenstanders, de referendumcommissie en extra organisatie op een verkiezingsdag. Een inschatting die wij maken is dat voor een referendum € 62.500,- nodig zal zijn.

Voorbeelden referenda

Gemeente De Ronde Venen over renovatie of nieuwbouw van het gemeentehuis.

Gemeente Amersfoort over de invoering van betaald parkeren in de hele gemeente.

Gemeente Alkmaar over een vuurwerkverbod tijdens de jaarwisseling.

Burgerberaad

Een burgerberaad bestaat uit een groep van tussen de vijftig en honderdvijftig willekeurige mensen (via loting) uit een gemeente die een afspiegeling vormen van de samenleving. Deze inwoners gaan met elkaar in gesprek over een specifiek, complex thema, waar een advies of oplossing voor gevraagd wordt. Een burgerberaad vindt gedurende meerdere dagen plaatsen waarin inwoners informatie krijgen, met experts spreken en een mening vormen over het afgesproken thema. Vervolgens komt de groep tot aanbevelingen die ze aan de gemeenteraad doorgeven, die daar vervolgens een besluit over gaat nemen.

Aan het burgerberaad ligt geen wetgeving ten grondslag. Het staat vrij om te bepalen door wie het initiatief voor een burgerberaad genomen kan worden. Het is mogelijk om op te nemen dat dit zowel door inwoners, de gemeenteraad als het college gedaan kan worden. Voor een eventuele pilot zal een bedrag van € 250.000,- nodig zijn.

Belangrijke randvoorwaarden voor een burgerberaad zijn:

- Een opdracht met een heldere en eenduidige vraag.
- De procesbegeleiding moet vanwege onpartijdigheid altijd een externe zijn.
- Gedurende het hele traject een brede voorlichtingscampagne.
- Altijd een loting voor een representatieve vertegenwoordiging van de inwoners.
- Het treffen van voorzieningen zodat alle groepen in de samenleving de mogelijkheid hebben om deel te nemen (denk aan ouders met jonge kinderen, werkenden, studenten/jongeren)
- Vooraf afspraken met de gemeenteraad maken over het al dan niet overnemen van de adviezen.

Voorbeelden burgerberaad:

Utrecht: Hoe willen we dat de jaarwisseling verloopt in de stad Utrecht vanaf 2024/2025 en daarna?

Dronten: Toekomstberaad over Dronten 2050.

Houten: Energie 2040.

Maatschappelijk doel en beoogd effect referendum en burgerberaad

Beide instrumenten zijn een aanvulling op het pakket van maatregelen die erop gericht zijn om participatie te bevorderen en betrokkenheid bij beleid te vergroten. Dit kan ook bijdragen aan de kwaliteit van het beleid. Het effect kan zijn dat het vertrouwen in de (lokale) politiek en in de overheid wordt versterkt.

Zowel voor het referendum als voor het burgerberaad geldt dat alleen gemeentedeekkende besluiten geschikt zijn voor deze instrumenten. Wanneer een vraagstuk zich toespits op slechts een van onze kernen dan mist de integrale afweging ten opzichte van het algemene belang van de hele gemeente.

Risico's referendum en burgerberaad

Er zitten ook risico's aan de inzet van een referendum en een burgerberaad.

- Complexe besluitvorming: beide instrumenten kosten tijd, vragen een goede voorbereiding en vragen het inzet en betrokkenheid van alle betrokkenen.
- Verhoogde kosten: beide instrumenten brengen kosten met zich mee. Het zijn intensieve vormen van participatie en kunnen dus het beste worden ingezet als de inschatting is dat andere participatie-instrumenten niet tot hetzelfde resultaat leiden.

Het is daarom belangrijk om goed na te denken over hoe participatieprocessen worden vormgegeven en gemanaged om deze risico's zoveel mogelijk te beperken.

Kanttekeningen referendum en burgerberaad

- Het burgerberaad werkt met een loting, waardoor de kans aanwezig is dat er mensen deelnemen die normaal gesproken niet uit zichzelf betrokken zijn. In de praktijk blijkt (uit evaluaties van afgeronde burgerberaden) dat de daadwerkelijke deelname echter niet altijd representatief/divers is. Vooral de theoretisch opgeleiden nemen de uitnodiging aan, terwijl andere groepen niet ingaan op de uitnodiging. In theorie is representativiteit een groot voordeel van het burgerberaad, in de praktijk komt dit voordeel er dus (nog) niet altijd uit.
- Bij een burgerberaad gaat een specifieke groep inwoners zich in een thema verdiepen. Dit geeft hen een (kennis)voorsprong ten opzichte van inwoners die wellicht ook betrokken hadden willen zijn. Bovendien kunnen mensen die niet in de loting vallen, maar wel goede ideeën en energie hebben zich buitengesloten voelen. Insluiting en uitsluiting gaan hand in hand. En in die zin staat een loting haaks op het uitgangspunt: "iedereen die dat wil, moet mee kunnen doen". Het is dus belangrijk dat niet-deelnemers het proces goed kunnen volgen en ook hun mening kunnen inbrengen.

Vervolg

Na bespreking van de peilnota in de commissie worden, afhankelijk van de uitkomst, de voorstellen verder uitgewerkt. Prioriteit ligt daarbij bij de participatieverordening, gericht op het ingaan per 1-1-'26.

Tot slot

Participatie passen we al toe op veel onderwerpen van de gemeente en in veel vormen. Verbetering en versterking daarvan door ervaren en leren blijft een algemeen streven van het college. Er is veel kennis en kunde in onze samenleving en die moeten we benutten. Participatie is van belang voor betrokkenheid van inwoners, organisaties, ondernemers bij beleid en uitvoering en bij de politiek. En dat kan weer bijdragen aan het vertrouwen in de (lokale) overheid. De participatieverordening, inclusief het daarin opgenomen uitdaagrecht is bij ons streven een extra duwtje in de rug. Belangrijk daarbij blijft ook een duidelijke communicatie over waar participatie in een specifieke situatie wel en niet over gaat en over politieke keuzes. Een referendum en een burgerberaad kunnen aanvullingen zijn op het instrumentarium. Daarbij geldt dat dit bij uitstek instrumenten zijn van de raad, waarbij een breed draagvlak in de raad kan bijdragen aan de betekenis van de inzet van deze instrumenten. Dat is ook de reden dat het college die keuze bij u legt, tegelijkertijd in de wetenschap verkerend dat er verschillend gedacht wordt over de inzet van deze instrumenten.