Implementatie-handleiding

VNG Model Participatie-verordening 2024

Colofon

Opstellers:
Thomas de Groot
Jurien Korzelius
Marion Veerbeek
Elize Wolff

Inhoudsopgave

1 Leeswijzer 4

2 Toelichting op het wettelijk kader 5

3 Toelichting op de twee varianten en de te maken keuzes 7
Varianten model participatieverordening 7
Verschillen tussen variant 1 en 2 7
Variant 1. Inwonersparticipatie en uitdaagrecht 8
Variant 2. Inwonersparticipatie en overheidsparticipatie 12

4 Participatie in andere wettelijke kaders 19

5 Meer informatie: literatuuropgave en relevante websites 20
Literatuur 20

Bijlage 1: Van inspraak naar samenwerking 21
Inleiding 21
Wat is participatie? 21
Samenspel 21

Bijlage 2: Rollen van de gemeenteraad en de rol van ambtenaren bij participatie 23
Leidende rol van de gemeenteraad 23
Gesprek over de invulling van de leidende rol van de gemeenteraad 23
Kaders stellen en sturen door de gemeenteraad 24
Rol van de ambtelijke organisatie 24

Bijlage 3: Uitgelicht: Jongerenparticipatie 26
Experimenteerparagraaf 26
Aan de slag met jongerenparticipatie 26

Bijlage 4: Vijftien veelgebruikte participatievormen 27
Informeren 27
Inspraak of raadplegen 27
Adviseren 28
Coproduceren 29
(Mee)beslissen 29

1
Leeswijzer

Voor u ligt de implementatiehandleiding bij de Model Participatieverordening 2024. Dit is de nadere toelichting van de te maken keuzes en instructies voor de toepassing van de verordening.

Deze handleiding bevat vijf hoofdstukken. Dit eerste hoofdstuk is een leeswijzer. Vervolgens wordt in hoofdstuk 2 uitgelegd waarom gemeenten een participatieverordening moeten opstellen en dus wat de wijziging van de Gemeentewet inhoudt die aan die verordening ten grondslag ligt.

In hoofdstuk 3 wordt toegelicht dat de modelverordening bestaat uit twee varianten. Ook wordt op hoofdlijnen aangegeven wat het verschil tussen beide varianten is. Vervolgens wordt per variant toegelicht wat de te maken keuzes zijn.

Ook in enkele andere wetten is een verplichting opgenomen om te participeren. Aan de verhouding met die wetten wordt aandacht besteed in hoofdstuk 4.

Daarnaast is in hoofdstuk 5 een aantal verwijzingen opgenomen naar relevante literatuur en websites met meer informatie. Daarbij is ook een link naar een kaart opgenomen waarop inzichtelijk is gemaakt welke gemeenten al een participatieverordening hebben vastgesteld, en welke gemeenten nog niet. Deze kaart wordt periodiek bijgewerkt.

De bijlagen geven tot slot extra informatie:
- Bijlage 1 is een schets van ontwikkelingen rond participatie die uiteindelijk de aanleiding vormden om de wet te wijzigen.
- Bijlage 2 gaat kort in op de rol van de gemeenteraad bij participatie en de (mogelijk veranderende) rol van ambtenaren.
- Jongeren zijn een specifieke doelgroep bij participatie. Hierover gaat bijlage 3.
- Bijlage 4 geeft ter inspiratie een overzicht van diverse participatievormen.

2
Toelichting op het wettelijk kader

Het juridisch kader voor de participatieverordening is de Wet versterking participatie op decentraal niveau (Staatsblad 2024, 203, hierna ook: de wet). Deze wet is op 1 januari 2025 in werking getreden en verbreedt artikel 150 van de Gemeentewet.

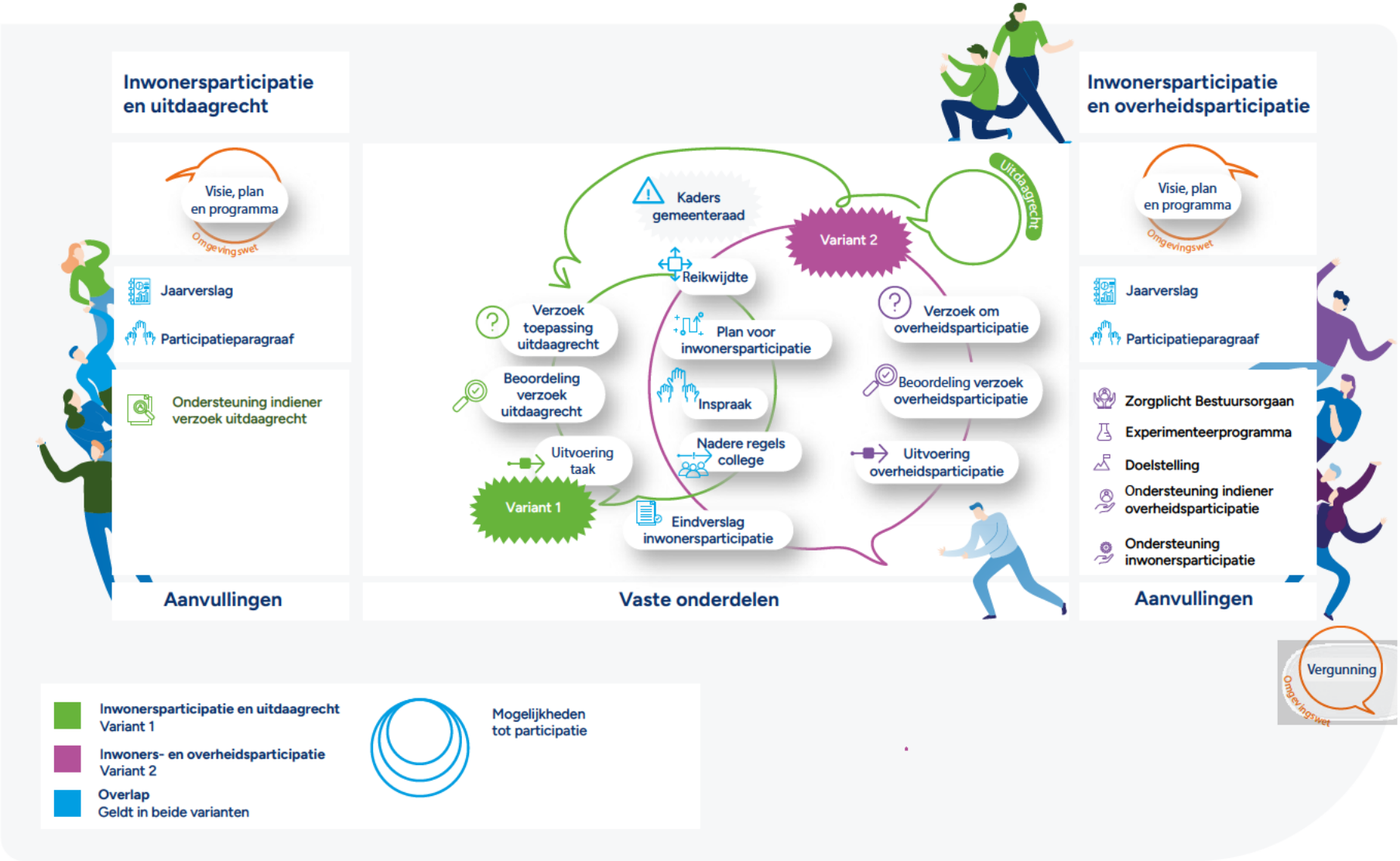
Tot 1 januari 2025 was in artikel 150 van de Gemeentewet geregeld dat de gemeenteraad een verordening vast moet stellen die regels bevat over de wijze waarop inwoners bij de voorbereiding van gemeentelijk beleid worden betrokken. Vanaf 1 januari 2025 is dit uitgebreid. Het gaat dan niet meer alleen om het betrekken van inwoners bij de *voorbereiding* van gemeentelijk beleid, maar ook om het betrekken van inwoners bij de *uitvoering* en *evaluatie* van gemeentelijk beleid.

Daarnaast bevat de wet een verplichting voor gemeenten om in de verordening voorwaarden voor toepassing van het uitdaagrecht op te nemen. Het uitdaagrecht is de mogelijkheid voor inwoners én maatschappelijke partijen om de uitvoering van een gemeentelijke taak over te nemen.

Om invulling te geven aan de wet, moeten gemeenten hun inspraakverordening vervangen door een participatieverordening. Gemeenten hebben daar tot 1 januari 2027 de tijd voor. Verder is het vrijwel helemaal aan gemeenten gelaten om te bepalen hoe die invulling eruit gaat zien.

De gedachte is dat de participatieverordening vastlegt welke spelregels binnen de gemeente voor participatie gelden en dat de gemeente aan de hand van de lokale omstandigheden zelf kiest welke spelregels het beste passen. Om gemeenten hierin handvaten te bieden heeft de VNG in de eerste plaats een handreiking opgesteld. Deze handreiking, *Aan de slag met participatie. Handreiking 2.0: voor de participatieverordening,* helpt gemeenten het gesprek over de spelregels te voeren. *De Model Participatieverordening 2024* biedt gemeenten vervolgens handvaten om die spelregels in een verordening te verankeren.

Model participatieverordening:
Vormen & keuzes



Afbeelding 1: visueel schema die de keuzes binnen de participatieverordening inzichtelijk maakt. Zie https://vng.nl/rubrieken/onderwerpen/versterking-lokale-democratie voor de pdf-versie van deze afbeelding.

3
Toelichting op de twee varianten en de te maken keuzes

Varianten model participatieverordening

Het doel van de Model Participatieverordening 2024 is het stimuleren van participatie, zodat wordt voldaan aan de Wet versterking participatie op decentraal niveau. Met deze wet wil de regering inwonersparticipatie versterken door de reikwijdte van de inspraakverordening uit te breiden. De verordening moet niet alleen zien op de betrokkenheid van inwoners bij *de voorbereiding* van beleid, maar ook bij de *uitvoering* en *evaluatie* van beleid. Bovendien schrijft de wet voor dat gemeenten moeten bepalen onder welke voorwaarden inwoners en maatschappelijke partijen gebruik kunnen maken van het uitdaagrecht. Het uitdaagrecht maakt het voor inwoners en maatschappelijk partijen mogelijk de gemeente te verzoeken de uitvoering van een taak van de gemeente over te nemen, al dan niet met het bijbehorende budget.

Al met al beoogt de wet "gemeenteraden en de andere decentrale vertegenwoordigende organen te stimuleren om bij verordening heldere kaders voor inwoners en volksvertegenwoordigers te scheppen over participatie". Gemeenten zijn echter verschillend in ervaring, capaciteit, budget en visie als het op participatie aankomt. Daarom is in de Model Participatieverordening 2024 gekozen voor twee varianten. Zo kan de gemeenteraad kiezen voor de variant die het beste past bij de eigen gemeente. Binnen beide varianten zijn ook keuzemogelijkheden opgenomen. Dit geeft ruimte om de verordening volledig volgens de eigen wensen in te richten.

Verschillen tussen variant 1 en 2

Variant 1 is een goede basisverordening. Hiermee wordt aan de verplichtingen uit de Gemeentewet voldaan. In de verordening staan de spelregels die gelden als de gemeente inwoners uitnodigt om te participeren. Ook het uitdaagrecht is uitgewerkt. Variant 2 is voor gemeenten die participatie ruimer willen toepassen en verder willen ontwikkelen. Naast de opties uit variant 1 krijgen inwoners in variant 2 meer mogelijkheden om invloed uit te oefenen. Zij kunnen zelf met voorstellen komen en de gemeente vragen om ondersteuning om hun plannen uit te voeren. Binnen beide varianten zijn diverse keuzemogelijkheden om de verordening verder uit te breiden of af te stemmen op de lokale situatie. Hieronder worden per variant de verschillende keuzes toegelicht.

Daarbij wordt op voorhand opgemerkt dat het uitdaagrecht alleen in variant 1 is uitgewerkt. Dit omdat in deze vorm de nadruk ligt op inwonersparticipatie. Het uitdaagrecht is in deze variant toegevoegd als de enige vorm van overheidsparticipatie. In variant 2 komt overheidsparticipatie veel breder aan bod. Het uitdaagrecht is daar één van de vormen van overheidsparticipatie. Daarom komt het uitdaagrecht in die variant niet apart aan de orde.

Verder zijn de verschillende participatievormen (uitgezonderd het uitdaagrecht en inspraak) in de verordening niet uitgewerkt. Er zijn tientallen participatievormen; het is niet mogelijk om die allemaal in de verordening te beschrijven. In de modelverordening zijn wel algemene kaders en processen opgenomen die voor al deze participatievormen gelden. Verder geeft bijlage 4 bij deze handleiding een overzicht van enkele veel gebruikte participatievormen. Bij de toepassing van een van die participatievormen kunnen eventueel nog aanvullende spelregels of afspraken in een apart document worden vastgelegd (dit hoeft niet altijd een verordening te zijn).

Beide varianten besteden aandacht aan de positie van de gemeenteraad. In de eerste plaats stelt de gemeenteraad natuurlijk vooraf kaders voor participatie. Dit vanzelfsprekend via de participatieverordening, maar ook via het participatiebeleid. Verder bieden beide varianten van de verordening ruimte aan de gemeenteraad om ook op andere momenten bij te sturen. Zo is

in beide varianten een facultatieve bepaling opgenomen die voorschrijft dat het college in de begroting en het jaarverslag op participatie ingaat. Dit biedt de gemeenteraad ruimte om richting aan de participatie te geven, maar er ook voor te zorgen dat hiervoor budget wordt vrijgemaakt. Verder staat in beide varianten van de verordening dat alle participatieplannen openbaar zijn. De gemeenteraad kan aan de hand hiervan dus ook in specifieke gevallen bijsturen. Bovendien is bij deze plannen een facultatieve verwijzing naar het beleid opgenomen om ook expliciet aandacht voor de andere kaders te vragen die door de gemeenteraad zijn vastgesteld. Tot slot kan de gemeenteraad kenbaar maken dat hij in specifieke gevallen vooraf kaders wil stellen. Bijvoorbeeld als het college aankondigt dat het voornemens is bepaald beleid te gaan herzien.

Variant 1. Inwonersparticipatie en uitdaagrecht

Dit is de basisverordening. Uit het overgangsrecht volgt dat gemeenten tot 1 januari 2027 de tijd hebben een participatieverordening vast te stellen. Met variant 1 wordt hieraan voldaan en deze variant bevat ook alle elementen die volgens de wet in een participatieverordening opgenomen moeten worden. Hieronder is een artikelsgewijze toelichting op die variant opgenomen waarbij ook een vergelijking is gemaakt met de VNG Modelinspraakverordening uit 2006 (hierna: de modelinspraakverordening).

Artikel 1 Definities

Binnen de model participatieverordening staat het begrip *beleid centraal*. De modelinspraakverordening uit 2006 kende het begrip *beleidsvoornemen*. Omdat inwoners op grond van de wet niet alleen bij de voorbereiding, maar ook bij de uitvoering en evaluatie van beleid moeten worden betrokken, is dit in het nieuwe model gewijzigd in beleid. Daarnaast is aangegeven dat daaronder bijvoorbeeld ook projecten en programma's vallen. Het is dus een breed begrip.

Toegevoegd is een definitie van *inwoners*, in de modelinspraakverordening was dit als een apart artikel opgenomen. Voor de definitie van inwoners is aangesloten bij de Gemeentewet.

Het brede begrip *participatie* is niet als definitie in variant 1 opgenomen, maar is uitgewerkt in twee vormen: *inwonersparticipatie* en *uitdaagrecht*. Deze begrippen worden wel gedefinieerd. In de definitie van uitdaagrecht is een link gelegd met artikel 150, derde lid, van de Gemeentewet. Verder geldt voor de definitie van inwonersparticipatie dat die zich beperkt tot inwoners. Eventueel kunnen ook ondernemers aan de definitie van inwonersparticipatie worden toegevoegd als dat wenselijk is. De verordening geeft deze keuze aan de gemeente en komt hiervoor ook met een definitie van ondernemers.

Het uitdaagrecht wordt op grond van de Gemeentewet toegekend aan inwoners en maatschappelijke partijen. Gemeenten zijn daarbij vrij om te bepalen wat zij onder maatschappelijke partijen verstaan. Dit begrip is in de Gemeentewet niet gedefinieerd. In de Model Participatieverordening 2024 is een definitie van *maatschappelijke partijen* opgenomen waarin de nadruk wordt gelegd op de actieve bijdrage die deze partijen aan de samenleving binnen de gemeente leveren. Het gaat dan in elk geval om verenigingen, stichtingen, buurtcomités en andere organisaties, maar een gemeente mag deze lijst zelf aanvullen. Het is bijvoorbeeld mogelijk om hier ook sociale ondernemingen of ondernemingen zonder winstoogmerk aan toe te voegen. Deze onderscheiden zich van 'gewone' ondernemers en leveren vaak ook een actieve bijdrage aan de samenleving. Verder mag een gemeente bepalen dat het bij andere organisaties alleen gaat om organisaties die een collectief vormen. Daarmee benadrukt de gemeente dat het om een groep inwoners moet gaan die door middel van samenwerking één of meerdere gezamenlijke belangen nastreven.

Artikel 2 Reikwijdte

Dit artikel komt grotendeels overeen met wat er ook in de modelinspraakverordening is geregeld.

In het eerste lid is aangegeven dat elk bestuursorgaan over zijn eigen bevoegdheden kan beslissen of er inwonersparticipatie plaatsvindt en of er om toepassing van het uitdaagrecht kan worden verzocht. Dit is een standaardbepaling die vooral duidelijk maakt dat elk orgaan zelfstandig een afweging moet maken. Het ene orgaan kan hier dus niet voor een ander orgaan over beslissen. Het orgaan dat een afweging heeft gemaakt moet hierover wel politiek verantwoording afleggen.

Het tweede lid is facultatief. In de Omgevingswet zijn ook bepalingen over participatie opgenomen en gemeenten kunnen ervoor kiezen om hiervoor apart beleid vast te stellen. Het is echter ook een optie om bij die

kerninstrumenten uit de Omgevingswet waarin de gemeente het voortouw heeft, dus de omgevingsvisie, het omgevingsplan en de programma's, zoveel mogelijk de participatieverordening toe te passen. Deze facultatieve bepaling biedt die optie door te bepalen dat gemeenten bij het vaststellen of wijzigen van de omgevingsvisie, het omgevingsplan of een programma zoveel mogelijk de participatieverordening volgen. De participatieverordening leent zich er niet goed voor om van toepassing te zijn op de omgevingsvergunning. Op grond van de Omgevingswet is participatie bij de aanvraag van een omgevingsvergunning in beginsel namelijk niet verplicht voor de aanvrager en daarnaast is het de aanvrager en niet het bevoegd gezag dat in zulke gevallen participatie toepast. Daarom wordt dit kerninstrument ook niet bij de facultatieve bepalingen genoemd.

In het derde lid zijn de uitzonderingen op de verordening opgenomen. Gemeenten kiezen zelf welke uitzonderingen zij opnemen. Ook kan een gemeente de uitzonderingen verder aanvullen. Participatie staat echter in de wet voorop. Een lange lijst met uitzonderingen is daarmee in tegenspraak. Verder moet een bestuursorgaan kunnen onderbouwen waarom een beroep op een uitzondering is gedaan. Spoedeisendheid kan een grond zijn om van participatie af te zien, maar er zijn veel participatiemogelijkheden en niet elke vorm kost evenveel tijd. Er moet dus een zorgvuldige afweging plaatsvinden of een beroep op die uitzondering gerechtvaardigd is. Ditzelfde geldt voor de uitzondering inzake kwetsbare groepen. Afhankelijk van de participatievorm of de vraag om toepassing van het uitdaagrecht, kan dit een uitzondering zijn. Als een maatschappelijke partij met kennis van de kwetsbare groep een verzoek om toepassing van het uitdaagrecht doet, is er mogelijk geen reden om deze uitzondering toe te passen en kan een vorm van participatie juist meerwaarde bieden.

Bij het opnemen van de uitzondering over begrotingen moet goed nagedacht worden over de samenloop met burgerbegrotingen. Diverse gemeenten laten inwoners middels burgerbegrotingen over budgetten meedenken en meebeslissen. In de regel gaat het om budgetten die niet de gemeentelijke begroting als zodanig raken, maar als dat wel het geval is moet deze uitzondering daar niet aan in de weg staan. De uitzondering moet dan zo geformuleerd worden dat duidelijk is dat burgerbegrotingen hier niet onder vallen.

Artikel 3 Plan voor inwonersparticipatie
Dit artikel is nieuw en komt niet voor in de modelinspraakverordening. Het ligt voor de hand dat als participatie plaatsvindt, er vooraf wordt nagedacht over hoe het proces eruit komt te zien. Dit wordt uitgewerkt in een plan wat ook openbaar wordt gemaakt. Inwoners en maatschappelijke partijen worden daarmee geïnformeerd. De bepaling biedt daarbij facultatief een mogelijkheid om ook naar het door de gemeenteraad vastgestelde participatiebeleid te verwijzen.

In het tweede lid zijn enkele basisvereisten voor dit plan vastgelegd. Denk aan waarom participatie wordt toegepast (onderdeel b) of welke rol inwoners en maatschappelijke partijen precies hebben (onderdeel c). Dit biedt gemeenten de mogelijkheid vooraf helderheid te geven over de rol die inwoners en maatschappelijke partijen hebben in het participatietraject. Mogen zij bijvoorbeeld alleen hun mening geven of mogen ze ook het bestuursorgaan adviseren? Dit deel van het artikel is facultatief. Het is aan gemeenten om te bepalen of en hoe ze dit willen vastleggen.

Ook het derde lid is facultatief. Dit lid legt vast dat het college het plan opstelt en de gemeenteraad over de inhoud van het plan informeert als het gaat om besluiten die in een later stadium aan de gemeenteraad worden voorgelegd. Dit sluit aan bij de taak van het college om de besluitvorming van de gemeenteraad voor te bereiden.

Artikel 4 Inspraak
Dit artikel komt overeen met wat ook al in de modelinspraakverordening staat. De Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) bevat een procedure voor inspraak. Dit is de uniforme openbare voorbereidingsprocedure uit afdeling 3.4 van de Awb. Deze procedure wordt op grond van de verordening bij inspraak gevolgd, tenzij het bestuursorgaan besluit een andere procedure vast te stellen. In de model participatieverordening is overigens geregeld dat een bestuursorgaan voor inspraak kan kiezen, ook als de wet daar niet toe verplicht. Dit biedt gemeenten de mogelijkheid inspraak als een vorm van participatie toe te passen. Het is echter ook mogelijk om participatie toe te passen en daarnaast inspraak te verlenen. Sommige gemeenten achten het wenselijk inwoners aan het eind van een participatietraject en voorafgaand aan de besluitvorming nog de mogelijkheid te geven middels inspraak te reageren. In alle gevallen moet afdeling 3.4 van de Awb dan worden

toegepast, tenzij een andere procedure is vastgesteld.

Artikel 5 Eindverslag inwonersparticipatie
Dit artikel komt inhoudelijk overeen met de regeling in de modelinspraakverordening. Nieuw is dat er een termijn wordt opgenomen waarbinnen het bestuursorgaan het verslag openbaar maakt. Het facultatieve tweede lid biedt ruimte om ook vast te leggen welke onderwerpen in het verslag aan de orde moeten komen. Verder regelt het facultatieve derde lid dat het college het verslag opstelt als het gaat om besluiten die aan de gemeenteraad worden voorgelegd. Dit sluit eveneens aan bij de taak van het college om de besluitvorming van de gemeenteraad voor te bereiden.

Het eindverslag van de inwonersparticipatie heeft verschillende functies. Allereerst biedt het een terugblik op het proces en het resultaat van de uitgevoerde participatie en mogelijke verbeterpunten. Het geeft ook informatie voor inwoners en maatschappelijke partijen die niet hebben deelgenomen aan het participatieproces maar dit in de toekomst wel zouden willen. Zij krijgen inzicht in het proces bij de gemeente. Ook kan het eindverslag verbeterpunten helder maken. Dit kunnen praktische punten zijn maar ook punten die aanleiding geven om de participatieverordening aan te passen.

De volgende artikelen uit de participatieverordening (artikel 6 tot en met 11) zijn nieuw ten opzichte van de modelinspraakverordening.

Artikel 6 Verzoek toepassing uitdaagrecht
Alle verzoeken om toepassing van het uitdaagrecht worden bij het college ingediend. Dit ongeacht de taak waarop het uitdaagrecht ziet. Het college vormt dan voor alle inwoners en maatschappelijke partijen hét loket voor het uitdaagrecht.

Nadat een verzoek is ingediend, beoordeelt het college welk bestuursorgaan bevoegd is om over het verzoek te beslissen. Dit zal in de regel het college zijn, maar het verzoek kan ook zien op een taak van de gemeenteraad of de burgemeester.

Het derde lid is een facultatieve bepaling. Hier is aangegeven welke informatie de indiener van een verzoek om toepassing van het uitdaagrecht moet verstrekken. Gemeenten kunnen deze indieningsvereisten eventueel verder aanvullen en op grond van het facultatieve vierde lid ook een formulier voor het indienen van een verzoek vaststellen. Tot slot kan het college, naar aanleiding van het verzoek, aanvullende informatie opvragen. Dit is vastgelegd in het vijfde lid. In de toelichting is bij dit lid kenbaar gemaakt dat het voor de hand ligt dat het college bij het opvragen van aanvullende informatie met de indiener van het verzoek in gesprek gaat.

Bij de indieningsvereisten in het derde lid is overigens niet opgenomen dat de indiener moet aantonen dat er draagvlak is voor het uitvoeren van de taak. Dit is soms als een vereiste opgenomen, maar in de praktijk is dit lastig te doen. De vraag is bovendien of dit een relevant gegeven is. Immers, als de uitvoering in het kader van een opdracht plaatsvindt komt ook niet aan de orde of daar draagvlak voor is. De gemeente maakt in die gevallen alleen afspraken over de uitvoering en over de kosten. Dit is bij het toepassen van het uitdaagrecht niet anders.

Artikel 7 Ondersteuning indiener verzoek toepassing uitdaagrecht
Dit is een facultatieve bepaling. Het is een keuze om wel of niet in de verordening op te nemen dat er ondersteuning geboden wordt aan de indiener van een verzoek om toepassing van het uitdaagrecht. Deze afweging is aan de gemeente(raad). Zaken als gemeentegrootte en ambtelijke capaciteit kunnen hierbij een rol spelen. Mogelijk hoeft de ondersteuning van de indiener ook niet expliciet geregeld te worden omdat de inrichting van de ambtelijke organisatie van zichzelf al zorgt voor snel contact tussen inwoners, maatschappelijke partijen en ambtenaren.

Ondersteuning door een ambtenaar van de gemeente blijkt in de praktijk waardevol bij participatie. Inwoners en maatschappelijke partijen verschillen in kennis, vaardigheden en ervaring met bestuurlijke processen. Om participatie voor iedereen mogelijk te maken is contact tussen de gemeente en de inwoners of maatschappelijke partijen in een vroeg stadium een belangrijke voorwaarde. In het artikel is expliciet opgenomen dat de geboden ondersteuning laagdrempelig moet zijn en zich in de buurt moet bevinden.

Artikel 8 Beoordeling verzoek toepassing uitdaagrecht
Het college ontvangt alle verzoeken om toepassing van het uitdaagrecht. Als het college niet zelf bevoegd is om te beslissen op het verzoek, regelt dit

artikel dat het college dit verzoek doorstuurt naar de gemeenteraad of de burgemeester en de indiener daarover informeert. Het is mogelijk om dit artikel aan te vullen met een tweede lid. Dit lid regelt dat als de gemeenteraad bevoegd is, het college het besluit van de gemeenteraad op het verzoek om toepassing van het uitdaagrecht voorbereidt. Dit is in lijn met de taak van het college om de besluitvorming in de gemeenteraad voor te bereiden.

Het derde lid geeft aan wanneer een verzoek om het toepassen van het uitdaagrecht wordt afgewezen. Daarbij zijn een aantal gronden opgenomen. Denk aan de situatie waarin de taken of bevoegdheden niet overgedragen kunnen worden omdat dit niet past bij de aard van de taak (in lijn met artikel 156, eerste lid, artikel 165, eerste lid en artikel 178, eerste lid, van de Gemeentewet). Het gaat dan bijvoorbeeld om het vaststellen van regelgeving of het uitgeven van paspoorten. Of denk aan de situatie waarin het verzoek om toepassing van het uitdaagrecht in strijd is met door de gemeente vastgesteld beleid. Een verzoek dat niet voldoet aan de eisen die in de verordening zijn opgenomen kan eveneens worden afgewezen. Het spreekt voor zich dat de indieners dan wel eerst de gelegenheid moeten hebben gehad het verzoek aan te vullen, al dan niet met ambtelijke hulp. Het is aan gemeenten om hierin keuzes te maken en eventueel ook nog andere gronden op te nemen.

Het vierde lid is facultatief en is een zogenaamde kan-bepaling. Dit houdt in dat als deze bepaling is overgenomen, gemeenten de ruimte hebben een afweging te maken om een verzoek om toepassing van het uitdaagrecht op deze gronden af te wijzen. Het kan dan bijvoorbeeld gaan om de situatie waarin de indiener de taak niet beter of goedkoper gaat uitvoeren of omdat er voor de uitvoering een (Europese) aanbesteding nodig is. Vanzelfsprekend moeten gemeenten het toepassen van een van deze afwegingsgronden wel goed motiveren.

Overigens is van belang dat de wet niet vereist dat een taak als gevolg van het uitdaagrecht beter of goedkoper wordt uitgevoerd. Gemeenten kunnen daarin dus zelf een afweging maken en bijvoorbeeld waarde hechten aan het feit dat inwoners of maatschappelijke partijen de taak willen overnemen en dat als belangrijke meerwaarde zien die opweegt tegen de meerkosten.

In het vijfde en zesde lid moet een keuze gemaakt worden voor de termijnen waarop het bestuursorgaan een besluit neemt inclusief een mogelijkheid tot verdagen. Ook wordt een termijn gegeven waarop het bestuursorgaan dit besluit openbaar maakt.

Artikel 9 Uitvoering taak
Bij een positieve beslissing op een verzoek om toepassing van het uitdaagrecht worden diverse afspraken vastgelegd. Afhankelijk van het onderwerp van het uitdaagrecht zullen deze afspraken meer of minder uitvoerig zijn. In dit artikel zijn voor de hand liggende onderwerpen als proces, budget en contactmomenten opgenomen. In de afspraken wordt ook aangegeven wat er gebeurt bij het niet nakomen van de afspraken en wanneer een van beide partijen stappen kan ondernemen om de uitvoering van de taak te beëindigen.

Daarnaast voorziet de bepaling in evaluatie. De evaluatie van de uitvoering van de taak heeft verschillende functies. Allereerst biedt evaluatie een terugblik op het proces en het resultaat van het uitgevoerde uitdaagrecht en mogelijke verbeterpunten. Maar daarnaast geeft het ook informatie aan inwoners en maatschappelijke partijen die ook gebruik willen maken van het uitdaagrecht. Zij kunnen leren van de ervaringen van anderen en krijgen inzicht in het proces bij de gemeente. De verbeterpunten die volgen uit de evaluatie kunnen praktisch van aard zijn of betrekking hebben op het proces, maar ook zien op een aanpassing van de participatieverordening.

Artikel 10 Participatieparagraaf
Dit is een facultatieve bepaling die ervoor zorgt dat er zowel bij de begroting als het jaarverslag aandacht is voor het participatiebeleid binnen de gemeente. Het is genoemd als onderdeel van de begroting om ervoor te zorgen dat er voor het beleid ook budget wordt vrijgemaakt en als onderdeel van het jaarverslag zodat de gemeenteraad hier ook naar aanleiding van de evaluatie van de participatieprocessen kaders over kan stellen. Het ligt voor de hand dat voor het opstellen van de participatieparagraaf in de begroting contact wordt gezocht met inwoners en maatschappelijke partijen om hun inbreng in de paragraaf te verwerken. Bij het jaarverslag is denkbaar dat inwoners en maatschappelijke partijen een rol hebben bij het verwoorden van de belangrijkste ervaringen en de aanbevelingen die daaruit voortvloeien.

Artikel 11 Nadere regels college
Deze facultatieve bepaling biedt een grondslag voor het college om nadere regels vast te stellen. Het is denkbaar dat er bijvoorbeeld op een later moment, doordat er meer ervaring is, behoefte is aan een verdere uitwerking van procesafspraken.

Artikel 12 Hardheidsclausule
Dit is een facultatieve hardheidsclausule. Deze clausule wordt in een verordening opgenomen om in uitzonderlijke gevallen, wanneer er zich iets voordoet wat je vooraf niet had kunnen bedenken
(en dus niet had kunnen regelen), af te kunnen wijken van de verordening. Het is een afweging van de gemeenteraad of deze bepaling nodig is.

Artikel 13 Intrekking oude verordening en overgangsrecht
De verplichting voor elke gemeente om een inspraakverordening vast te stellen wordt gewijzigd in de verplichting voor elke gemeente om een participatieverordening vast te stellen. Op het moment dat de participatieverordening wordt vastgesteld, wordt de oude inspraakverordening dan ook ingetrokken. Verder wordt in het tweede lid het overgangsrecht geregeld. Daarbij is ervoor gekozen de nieuwe verordening toe te passen op participatieprocessen die na de inwerkingtreding van de verordening starten.

Artikel 14 Inwerkingtreding en citeertitel
In dit artikel moet de datum van de inwerkingtreding en de juiste citeertitel worden ingevuld.

Variant 2. Inwonersparticipatie en overheidsparticipatie

Deze variant geeft ruimere mogelijkheden voor participatie dan de eerste variant. Verder wordt het uitdaagrecht niet apart genoemd maar is het een onderdeel van de vele mogelijkheden die (overheids)participatie omvat. Ook hier geldt dat in de toelichting op de bepalingen hieronder steeds een vergelijking wordt gemaakt met de VNG Modelinspraakverordening uit 2006 (hierna: modelinspraakverordening).

Artikel 1 Definities
Binnen de model participatieverordening staat het begrip *beleid* centraal. De modelinspraakverordening uit 2006 kende het begrip *beleidsvoornemen*. Omdat inwoners op grond van de wet niet alleen bij de voorbereiding, maar ook bij de uitvoering en evaluatie van beleid moeten worden betrokken is dit in het nieuwe model gewijzigd in beleid. Daarnaast is aangegeven dat daaronder bijvoorbeeld ook projecten en programma's vallen. Het is dus een breed begrip.

Toegevoegd is een definitie van *inwoners*, in de modelinspraakverordening was dit als een apart artikel opgenomen. Voor de definitie van inwoners is aangesloten bij de Gemeentewet.

Het brede begrip *participatie* is in deze variant opgenomen en omvat zowel inwoners- als overheidsparticipatie. De definitie is opgenomen om voor inwoners- en overheidsparticipatie zoveel mogelijk dezelfde spelregels te laten gelden en dus duidelijk te maken dat het de gemeente om het even is bij wie het initiatief voor de participatie ligt.

Het brede begrip participatie is uitgewerkt in twee vormen: *inwonersparticipatie* en *overheidsparticipatie*. Dit laatste begrip omvat ook het *uitdaagrecht*. Deze begrippen zijn ook gedefinieerd. In de definitie van uitdaagrecht is een link gelegd met artikel 150, derde lid, van de Gemeentewet. Voor de definities van inwoners- en overheidsparticipatie geldt dat een onderscheid wordt gemaakt tussen degene die het initiatief voor de participatie neemt. Bij inwonersparticipatie gaat het om het betrekken van inwoners bij plannen van de gemeente en bij overheidsparticipatie gaat het om de betrokkenheid van de gemeente bij plannen van inwoners.

Daarbij geldt voor de definitie van inwonersparticipatie dat die zich beperkt tot inwoners. Eventueel kunnen ook ondernemers aan de definitie van inwonersparticipatie worden toegevoegd als dat wenselijk is. De gemeente kan hier zelf voor kiezen. De verordening geeft ook een definitie van ondernemers.

Het uitdaagrecht wordt op grond van de Gemeentewet toegekend aan inwoners en maatschappelijke partijen. Gemeenten zijn daarbij vrij om te bepalen wat zij onder maatschappelijke partijen verstaan. Dit begrip is in de Gemeentewet niet gedefinieerd. In de Model Participatieverordening 2024 is een definitie van *maatschappelijke partijen* opgenomen waarin de nadruk

wordt gelegd op de actieve bijdrage die deze partijen aan de samenleving binnen de gemeente leveren. Het gaat dan in elk geval om verenigingen, stichtingen, buurtcomités en andere organisaties, maar een gemeente mag deze lijst zelf aanvullen. Het is bijvoorbeeld mogelijk om hier ook sociale ondernemingen of ondernemingen zonder winstoogmerk aan toe te voegen. Deze onderscheiden zich van 'gewone' ondernemers en leveren vaak ook een actieve bijdrage aan de samenleving. Verder mag een gemeente bepalen dat het bij andere organisaties alleen gaat om organisaties die een collectief vormen. Daarmee benadrukt de gemeente dat het om een groep inwoners moet gaan die door middel van samenwerking één of meerdere gezamenlijke belangen nastreven.

Artikel 2 Doelstelling
Hier kan een gemeente aangeven wat het doel is van de participatieverordening. Zo is het voor iedereen; dus inwoners en de gemeente, duidelijk waarvoor de verordening is bedoeld. Vaak zal de participatieverordening het sluitstuk zijn van een proces waarbij in een eerder stadium participatiebeleid is vastgesteld door de gemeenteraad, opgesteld in overleg met alle betrokkenen in de gemeente. De kern van dit participatiebeleid kan hier een plaats krijgen in de verordening. De verordening geeft een aantal mogelijke formuleringen die aangepast kunnen worden aan de lokale situatie.

Overigens is het niet gebruikelijk om een doelstelling in een verordening op te nemen. De gedachte is echter dat een participatieverordening wil uitdragen dat de gemeente wil samen werken met inwoners en maatschappelijke partijen. Daar kan het opnemen van een doelstelling bijpassen, maar dit is aan de gemeente. De bepaling is facultatief.

Artikel 3 Reikwijdte
Dit artikel komt grotendeels overeen met wat er ook in de modelinspraakverordening is geregeld.

In het eerste lid is aangegeven dat elk bestuursorgaan over zijn eigen bevoegdheden kan beslissen of er inwonersparticipatie plaatsvindt en of er om toepassing van het uitdaagrecht kan worden verzocht. Dit is een standaard bepaling die vooral duidelijk maakt dat elk orgaan zelfstandig een afweging moet maken. Het ene orgaan kan hier dus niet voor een ander orgaan over beslissen. Het orgaan dat een afweging heeft gemaakt moet hierover wel politiek verantwoording afleggen.

Het tweede lid is facultatief. In de Omgevingswet zijn ook bepalingen over participatie opgenomen en gemeenten kunnen ervoor kiezen om hiervoor apart beleid vast te stellen. Het is echter ook een optie om bij die kerninstrumenten uit de Omgevingswet waarin de gemeente het voortouw heeft, dus de omgevingsvisie, het omgevingsplan en de programma's, zoveel mogelijk de participatieverordening toe te passen. Deze facultatieve bepaling biedt die optie door te bepalen dat gemeenten bij het vaststellen of wijzigen van de omgevingsvisie, het omgevingsplan of een programma zoveel mogelijk de participatieverordening volgen. De participatieverordening leent zich er niet goed voor om van toepassing te zijn op de omgevingsvergunning. Op grond van de Omgevingswet is participatie bij de aanvraag van een omgevingsvergunning in beginsel namelijk niet verplicht voor de aanvrager en daarnaast is het de aanvrager en niet het bevoegd gezag dat in zulke gevallen participatie toepast. Daarom wordt dit kerninstrument ook niet bij de facultatieve bepalingen genoemd.

In het derde lid zijn de uitzonderingen op de verordening opgenomen. Gemeenten kiezen zelf welke uitzonderingen zij opnemen. Ook kan een gemeente de uitzonderingen verder aanvullen. Participatie staat echter in de wet voorop. Een lange lijst met uitzonderingen is daarmee in tegenspraak. Verder moet een bestuursorgaan kunnen onderbouwen waarom een beroep op een uitzondering is gedaan. Spoedeisendheid kan een grond zijn om van participatie af te zien, maar er zijn veel participatiemogelijkheden en niet elke vorm kost evenveel tijd. Er moet dus een zorgvuldige afweging plaatsvinden of een beroep op die uitzondering gerechtvaardigd is. Ditzelfde geldt voor de uitzondering inzake kwetsbare groepen. Afhankelijk van de participatievorm of de vraag om toepassing van het uitdaagrecht, kan dit een uitzondering zijn. Als een maatschappelijke partij met kennis van de kwetsbare groep een verzoek om toepassing van het uitdaagrecht doet, is er mogelijk geen reden om deze uitzondering toe te passen en kan een vorm van participatie juist meerwaarde bieden.

Bij het opnemen van de uitzondering over begrotingen moet goed nagedacht worden over de samenloop met burgerbegrotingen. Diverse gemeenten laten inwoners middels burgerbegrotingen over budgetten meedenken en

meebeslissen. In de regel gaat het om budgetten die niet de gemeentelijke begroting als zodanig raken, maar als dat wel het geval is moet deze uitzondering daar niet aan in de weg staan. De uitzondering moet dan zo geformuleerd worden dat duidelijk is dat burgerbegrotingen hier niet onder vallen.

Artikel 4 Zorgplicht bestuursorgaan
Door de participatieverordening krijgen inwoners en maatschappelijke partijen mogelijkheden om mee te denken en mee te beslissen over het gemeentelijk beleid. Om ervoor te zorgen dat gemeenten inwoners en maatschappelijke partijen daarin ook welwillend tegemoet treden, is een facultatieve bepaling met zorgplichten opgenomen. Die zorgplichten moeten waarborgen bieden voor een open en transparant proces. Ze leggen ook vast waar inwoners en maatschappelijke partijen bestuursorganen op aan mogen spreken als het op hun houding en gedrag aankomt. De bepaling biedt daarmee belangrijke uitgangspunten voor een constructieve samenwerking tussen gemeenten en inwoners bij participatieprocessen.

Artikel 5 Participatieparagraaf
Dit is een facultatieve bepaling die ervoor zorgt dat er zowel bij de begroting als het jaarverslag aandacht is voor het participatiebeleid binnen de gemeente. Het is genoemd als onderdeel van de begroting om ervoor te zorgen dat er voor het beleid ook budget wordt vrijgemaakt en als onderdeel van het jaarverslag zodat de gemeenteraad hier ook naar aanleiding van de evaluatie van de participatieprocessen kaders over kan stellen. Het ligt voor de hand dat voor het opstellen van de participatieparagraaf in de begroting contact wordt gezocht met inwoners en maatschappelijke partijen om hun inbreng in de paragraaf te verwerken. Bij het jaarverslag is denkbaar dat inwoners en maatschappelijke partijen een rol hebben bij het verwoorden van de belangrijkste ervaringen en de aanbevelingen die daaruit voortvloeien.

Artikel 6 Experimenteerprogramma
Deze facultatieve bepaling voorziet in een experimenteerprogramma voor participatie. Er zijn tientallen vormen van participatie (zie ook bijlage 1), net zoals er verschillende doelgroepen voor participatie zijn. Het vaststellen van een experimenteerprogramma stimuleert gemeenten om nieuwe vormen van en instrumenten voor participatie in te zetten en na te gaan hoe andere doelgroepen te bereiken zijn. Zo komt er in de gemeente meer kennis en ervaring. Het ligt voor de hand dat voor het opstellen van het experimenteerprogramma contact wordt gezocht met inwoners en maatschappelijke partijen om hun inbreng te verwerken in het programma. Een gemeente kan ervoor kiezen te bepalen dat het experimenteerprogramma ter besluitvorming aan de gemeenteraad wordt voorgelegd zodat de gemeenteraad ook kaders kan stellen.

Keuzemogelijkheid hoofdstuk 3 tot en met 5
Op dit punt moet een keuze gemaakt worden die doorwerkt in een aantal volgende bepalingen. In verband hiermee is er tweemaal een artikel 9 opgenomen met elk een eigen titel en zijn er verschillen in de titels voor de hoofdstukken 3 tot en met 5.

In de eerste plaats kan een gemeente ervoor kiezen hoofdstuk 3 op alle vormen van participatie toe te passen (variant 2a). Dus zowel inwoners- als overheidsparticipatie. Hoofdstuk 4 bevat dan alleen aanvullende bepalingen over inwonersparticipatie en hoofdstuk 5 alleen aanvullende bepalingen over overheidsparticipatie. Dit vanuit de gedachte dat het niet uitmaakt hoe er wordt samengewerkt met inwoners en maatschappelijke partijen en wie het initiatief daarvoor neemt. Het gaat om de verbinding en de samenwerking.

De titel van hoofdstuk 3 is dan *Participatie*. In artikel 9 wordt gekozen voor de eerste variant van dit artikel *Ondersteuning participatie*. Hoofdstuk 4 heeft als titel *Inwonersparticipatie*. Dit hoofdstuk bestaat dan alleen uit artikel 10. Hoofdstuk 5 krijgt als titel *Overheidsparticipatie*.

Daarnaast kan een gemeente ervoor kiezen hoofdstuk 3 alleen op inwonersparticipatie van toepassing te laten zijn (variant 2b). Er gelden voor inwonersparticipatie en overheidsparticipatie dan verschillende spelregels. De hoofdstukken 3 en 4 gaan dan over inwonersparticipatie en hoofdstuk 5 gaat over overheidsparticipatie. Dit vanuit de gedachte dat er verschillende vormen van participatie zijn en dat er verschil is in wie daarbij het initiatief neemt.

Als een gemeente ervoor kiest een onderscheid te maken tussen inwonersparticipatie en overheidsparticipatie, dan luidt hoofdstuk 3 *Inwonersparticipatie*. Hoofdstuk 4 is dan *Aanvullende bepalingen inwonersparticipatie*. Onder dit hoofdstuk valt dan artikel 9: *Ondersteuning*

inwonersparticipatie en artikel 10: *Eindverslag inwonersparticipatie*. De titel van hoofdstuk 5 is dan *Overheidsparticipatie*.

Artikel 7 Plan voor participatie (variant 2a) OF inwonersparticipatie (variant 2b)
Dit artikel is nieuw en komt niet voor in de modelinspraakverordening. Het ligt voor de hand dat als participatie plaatsvindt, er vooraf wordt nagedacht over hoe het proces eruit komt te zien. Dit wordt uitgewerkt in een plan wat ook openbaar wordt gemaakt. Inwoners en maatschappelijke partijen worden daarmee geïnformeerd. De bepaling biedt daarbij facultatief een mogelijkheid om ook naar het door de gemeenteraad vastgestelde participatiebeleid te verwijzen.

In het tweede lid zijn enkele basisvereisten voor dit plan vastgelegd. Denk aan waarom participatie wordt toegepast (onderdeel b) of welke rol inwoners en maatschappelijke partijen precies hebben (onderdeel c). Dit biedt gemeenten de mogelijkheid vooraf helderheid te geven over de rol die inwoners en maatschappelijke partijen hebben in het participatietraject. Mogen zij bijvoorbeeld alleen hun mening geven of mogen ze ook het bestuursorgaan adviseren? Dit deel van het artikel is facultatief. Het is aan gemeenten om te bepalen of en hoe ze dit willen vastleggen.

Ook het derde lid is facultatief. Dit lid legt vast dat het college het plan opstelt en de gemeenteraad over de inhoud van het plan informeert als het gaat om besluiten die in een later stadium aan de gemeenteraad worden voorgelegd. Dit sluit aan bij de taak van het college om de besluitvorming van de gemeenteraad voor te bereiden.

Artikel 8 Inspraak (variant 2a en 2b)
Dit artikel komt overeen met wat ook al in de modelinspraakverordening staat. De Awb bevat een procedure die bij inspraak wordt toegepast. Dit is de uniforme openbare voorbereidingsprocedure uit afdeling 3.4 van de Awb. Deze procedure wordt op grond van de verordening bij inspraak gevolgd tenzij het bestuursorgaan besluit een andere procedure vast te stellen. In de model participatieverordening is overigens geregeld dat een bestuursorgaan voor inspraak kan kiezen, ook als de wet daar niet toe verplicht. Dit biedt gemeenten in de eerste plaats de mogelijkheid inspraak als een vorm van participatie toe te passen. Het is echter ook mogelijk om participatie toe te passen en daarnaast inspraak te verlenen. Sommige gemeenten achten het wenselijk inwoners aan het eind van een participatietraject en voorafgaand aan de besluitvorming nog de mogelijkheid te geven middels inspraak te reageren. In alle gevallen moet afdeling 3.4 van de Awb dan worden toegepast tenzij een andere procedure is vastgesteld.

Artikel 9 Ondersteuning participatie (variant 2a)
Dit is een facultatieve bepaling voor gemeenten die ervoor kiezen geen onderscheid te maken tussen inwoners- en overheidsparticipatie en die, in het verlengde daarvan, ook geen onderscheid maken bij het bieden van ondersteuning daarbij. Dit betekent dat het artikel gaat over het brede begrip participatie en dus het bieden van ondersteuning bij zowel inwoners- als overheidsparticipatie.

Het is een keus om wel of niet in de verordening op te nemen dat er ondersteuning geboden wordt bij participatie. Deze afweging is aan de gemeente(raad). Zaken als gemeentegrootte en ambtelijke capaciteit kunnen hierbij een rol spelen. Mogelijk hoeft de ondersteuning van de indiener ook niet expliciet geregeld te worden omdat de inrichting van de ambtelijke organisatie van zichzelf al zorgt voor snel contact tussen inwoners, maatschappelijke partijen en ambtenaren.

Ondersteuning door een ambtenaar van de gemeente blijkt in de praktijk waardevol bij participatie. Inwoners en maatschappelijke partijen verschillen in kennis, vaardigheden en ervaring met bestuurlijke processen. Om participatie voor iedereen mogelijk te maken is contact tussen de gemeente en de inwoners of maatschappelijke partijen in een vroeg stadium een belangrijke voorwaarde. In het artikel is expliciet opgenomen dat de geboden ondersteuning laagdrempelig moet zijn en zich in de buurt moet bevinden.

Artikel 9 Ondersteuning inwonersparticipatie (variant 2b)
Deze facultatieve bepaling richt zich zowel op gemeenten die geen onderscheid maken tussen inwoners- en overheidsparticipatie als gemeenten die dat wel doen. In beide gevallen biedt deze bepaling de ruimte om alleen bij inwonersparticipatie ondersteuning aan te bieden of de ondersteuning bij inwonersparticipatie anders in te richten dan bij overheidsparticipatie het geval is.
Het is een keus om wel of niet in de verordening op te nemen dat er

ondersteuning geboden wordt. Deze afweging is aan de gemeente(raad). Zaken als gemeentegrootte en ambtelijke capaciteit kunnen hierbij een rol spelen. Mogelijk hoeft de ondersteuning van de indiener ook niet expliciet geregeld te worden omdat de inrichting van de ambtelijke organisatie zorgt voor snel contact tussen inwoners, maatschappelijke partijen en ambtenaren.

Ondersteuning door een ambtenaar van de gemeente blijkt in de praktijk waardevol bij participatie. Inwoners en maatschappelijke partijen verschillen in kennis, vaardigheden en ervaring met bestuurlijke processen. Om participatie voor iedereen mogelijk te maken is contact tussen de gemeente en de inwoners of maatschappelijke partijen in een vroeg stadium een belangrijke voorwaarde. In het artikel is expliciet opgenomen dat de geboden ondersteuning laagdrempelig moet zijn en zich in de buurt moet bevinden.

Artikel 10 Eindverslag inwonersparticipatie (variant 2a en 2b)
Dit artikel komt inhoudelijk overeen met de regeling in de modelinspraakverordening. Nieuw is dat er een termijn is opgenomen waarbinnen het bestuursorgaan het verslag openbaar maakt. Het tweede lid is facultatief en legt vast welke onderwerpen in het verslag aan de orde moeten komen. Verder regelt het facultatieve derde lid ook hier dat het college het verslag opstelt als het gaat om besluiten die in een later stadium aan de gemeenteraad worden voorgelegd. Dit sluit eveneens aan bij de taak van het college om de besluitvorming van de gemeenteraad voor te bereiden.

Het eindverslag van de inwonersparticipatie heeft verschillende functies. Allereerst biedt het een terugblik op het proces en het resultaat van het uitgevoerde participatie en mogelijke verbeterpunten. Het geeft ook informatie voor inwoners en maatschappelijke partijen die niet hebben deelgenomen aan het participatieproces maar dit in de toekomst wel zouden willen. Zij krijgen inzicht in het proces bij de gemeente. Ook kan een eindverslag verbeterpunten helder maken. Dit kunnen praktische punten zijn maar ook punten die aanleiding geven om de participatieverordening aan te passen.

De volgende artikelen uit de participatieverordening (artikel 11 tot en met 16) zijn nieuw ten opzichte van de modelinspraakverordening.

Artikel 11 Verzoek om overheidsparticipatie
Overheidsparticipatie is een breed begrip. De gemeente kan ondersteuning geven of een bijdrage leveren aan maatschappelijke initiatieven van inwoners, maatschappelijke partijen of andere organisaties, gericht op het creëren van maatschappelijke meerwaarde. Deze ondersteuning kan de vorm aannemen van loslaten, stimuleren, faciliteren, regisseren en reguleren.

Een verzoek om overheidsparticipatie wordt bij het college ingediend. Dit ongeacht de taak waarop het verzoek ziet. Het college vormt dan voor alle inwoners en maatschappelijke partijen hét loket voor maatschappelijke initiatieven.

Nadat een verzoek is ingediend, beoordeelt het college welk bestuursorgaan bevoegd is om over het verzoek te beslissen. Dit zal in de regel het college zijn, maar het verzoek kan ook gaan over een taak van de gemeenteraad of de burgemeester.

Het derde lid is een facultatieve bepaling. Hier is aangegeven welke informatie de indiener van een verzoek om toepassing van het uitdaagrecht moet verstrekken. Gemeenten kunnen deze indieningsvereisten eventueel verder aanvullen en op grond van het facultatieve vierde lid ook een formulier voor het indienen van een verzoek vaststellen. Tot slot kan het college, naar aanleiding van het verzoek, aanvullende informatie opvragen. Dit is vastgelegd in het vijfde lid. In de toelichting is bij dit lid kenbaar gemaakt dat het voor de hand ligt dat het college bij het opvragen van aanvullende informatie met indiener van het verzoek in gesprek gaat.

Bij de indieningsvereisten in het derde lid is overigens niet opgenomen dat de indiener moet aantonen dat er draagvlak is voor het uitvoeren van de taak. Dit is soms als een vereiste opgenomen, maar in de praktijk is dit lastig te doen. De vraag is bovendien of dit een relevant gegeven is. Immers, als de uitvoering in het kader van een opdracht plaatsvindt komt ook niet aan de orde of daar draagvlak voor is. De gemeente maakt in die gevallen alleen afspraken over de uitvoering en over de kosten. Dit is bij het toepassen van het uitdaagrecht niet anders.

Artikel 12 Ondersteuning indiener verzoek overheidsparticipatie
Deze facultatieve bepaling richt zich zowel op gemeenten die geen onderscheid maken tussen inwoners- en overheidsparticipatie als gemeenten die dat wel doen. In beide gevallen biedt deze bepaling de ruimte om alleen bij overheidsparticipatie ondersteuning aan te bieden of de ondersteuning bij overheidsparticipatie anders in te richten dan bij inwonersparticipatie het geval is.

Het is een keus om wel of niet in de verordening op te nemen dat er ondersteuning geboden wordt. Deze afweging is aan de gemeente(raad). Zaken als gemeentegrootte en ambtelijke capaciteit kunnen hierbij een rol spelen. Mogelijk hoeft de ondersteuning van de indiener ook niet expliciet geregeld te worden omdat de inrichting van de ambtelijke organisatie zorgt voor snel contact tussen inwoners, maatschappelijke partijen en ambtenaren.

Ondersteuning door een ambtenaar van de gemeente blijkt in de praktijk waardevol bij participatie. Inwoners en maatschappelijke partijen verschillen in kennis, vaardigheden en ervaring met bestuurlijke processen. Om participatie voor iedereen mogelijk te maken is contact tussen de gemeente en de inwoners of maatschappelijke partijen in een vroeg stadium een belangrijke voorwaarde. In het artikel is expliciet opgenomen dat de geboden ondersteuning laagdrempelig moet zijn en zich in de buurt moet bevinden.

Artikel 13 Beoordeling verzoek overheidsparticipatie
Het college ontvangt alle verzoeken om overheidsparticipatie. Als het college niet zelf bevoegd is om te beslissen op het verzoek, regelt dit artikel dat het college dit verzoek doorstuurt naar de gemeenteraad of de burgemeester en de indiener daarover informeert. Het is mogelijk om dit artikel aan te vullen met een tweede lid. Dit lid regelt dat als de gemeenteraad bevoegd is, het college de voorbereiding doet voor het besluit van de gemeenteraad op het verzoek om overheidsparticipatie. Dit in lijn met de taak van het college om de besluitvorming in de gemeenteraad voor te bereiden.

Het derde lid geeft aan wanneer een verzoek om overheidsparticipatie wordt afgewezen. Daarbij zijn een aantal gronden opgenomen. Denk aan de situatie waarin de taken of bevoegdheden niet overgedragen kunnen worden omdat dit niet past bij de aard van de taak (in lijn met artikel 156, eerste lid, artikel 165, eerste lid en artikel 178, eerste lid, van de Gemeentewet). Het gaat dan bijvoorbeeld om het vaststellen van regelgeving of het uitgeven van paspoorten. Of denk aan de situatie waarin het verzoek om overheidsparticipatie in strijd is met door de gemeente vastgesteld beleid. Een verzoek dat niet voldoet aan de eisen die in de verordening zijn opgenomen kan eveneens worden afgewezen. Het spreekt voor zich dat de indieners dan wel eerst de gelegenheid moeten hebben gehad het verzoek aan te vullen, al dan niet met ambtelijke hulp. Het is aan gemeenten om hierin keuzes te maken en eventueel ook nog andere gronden op te nemen.

Het vierde lid is facultatief en is een zogenaamde kan-bepaling. Dit houdt in dat als deze bepaling is overgenomen, gemeenten de ruimte hebben een afweging te maken om een verzoek om overheidsparticipatie op deze gronden af te wijzen. Het kan dan bijvoorbeeld gaan om de situatie waarin de indiener de taak niet beter of goedkoper gaat uitvoeren of omdat er voor de uitvoering een (Europese) aanbesteding nodig is. Vanzelfsprekend moeten gemeenten het toepassen van een van deze afwegingsgronden wel goed motiveren.

Overigens is van belang dat de wet niet vereist dat een taak als gevolg van de overheidsparticipatie beter of goedkoper wordt uitgevoerd. Gemeenten kunnen daarin dus zelf een afweging maken en bijvoorbeeld waarde hechten aan het feit dat inwoners of maatschappelijke partijen de taak willen overnemen en dat als belangrijke meerwaarde zien die opweegt tegen de meerkosten.

In het vijfde en zesde lid moet een keuze gemaakt worden voor de termijnen waarop het bestuursorgaan een besluit neemt inclusief een mogelijkheid tot verdagen. Ook wordt een termijn gegeven waarop het bestuursorgaan dit besluit openbaar maakt.

Artikel 14 Uitvoering overheidsparticipatie
Bij een positieve beslissing op een verzoek om overheidsparticipatie worden diverse afspraken vastgelegd. Afhankelijk van het onderwerp van de overheidsparticipatie zullen deze afspraken meer of minder uitvoerig zijn. In dit artikel zijn voor de hand liggende onderwerpen als proces, budget en contactmomenten opgenomen. In de afspraken wordt ook aangegeven wat er gebeurt bij het niet nakomen van de afspraken en wanneer een van beide partijen stappen kan ondernemen om de uitvoering van de taak te beëindigen.

Daarnaast voorziet de bepaling in evaluatie. De evaluatie van de overheidsparticipatie heeft verschillende functies. Allereerst biedt evaluatie een terugblik op het proces en het resultaat van de overheidsparticipatie en mogelijke verbeterpunten. Maar daarnaast geeft het ook informatie aan inwoners en maatschappelijke partijen die ook gebruik willen maken van overheidsparticipatie. Zij kunnen leren van de ervaringen van anderen en krijgen inzicht in het proces bij de gemeente. De verbeterpunten die volgen uit de evaluatie kunnen praktisch van aard zijn of betrekking hebben op het proces, maar ook zien op een aanpassing van de participatieverordening.

Artikel 15 Nadere regels college
Deze facultatieve bepaling biedt een grondslag voor het college om nadere regels vast te stellen. Het is denkbaar dat er bijvoorbeeld op een later moment, doordat er meer ervaring is, behoefte is aan een verdere uitwerking van procesafspraken.

Artikel 16 Hardheidsclausule
Dit is een facultatieve hardheidsclausule. Deze clausule wordt in een verordening opgenomen om in uitzonderlijke gevallen, wanneer er zich iets voordoet wat je vooraf niet had kunnen bedenken (en dus niet had kunnen regelen), af te kunnen wijken van de verordening. Het is een afweging van de gemeenteraad of deze bepaling nodig is.

Artikel 17 Intrekking oude verordening en overgangsrecht
De verplichting voor elke gemeente om een inspraakverordening vast te stellen wordt gewijzigd in de verplichting voor elke gemeente om een participatieverordening vast te stellen. Op het moment dat de participatieverordening wordt vastgesteld, wordt de oude inspraakverordening dan ook ingetrokken. Verder wordt in het tweede lid het overgangsrecht geregeld. Daarbij is ervoor gekozen de nieuwe verordening toe te passen op participatieprocessen die na de inwerkingtreding van de verordening starten.

Artikel 18 Inwerkingtreding en citeertitel
In dit artikel moet de datum van de inwerkingtreding en de juiste citeertitel worden ingevuld.

4
Participatie in andere wettelijke kaders

In bepaalde gevallen geeft de wet nadere handvaten voor participatie, bijvoorbeeld over het verstrekken van gegevens in dat proces. In die gevallen is de participatieverordening niet van toepassing.

Zo is in bepaalde wetten opgenomen dat cliëntenparticipatie moet plaatsvinden. In de praktijk wordt dit vaak geregeld in de vorm van adviesraden. In veel gemeenten is hiervoor een brede adviesraad sociaal domein ingericht. Zo'n adviesraad geeft de gemeente gevraagd en ongevraagd advies over de afspraken en regels met betrekking tot de Wet maatschappelijke ondersteuning, de Participatiewet en de Jeugdwet. Een adviesraad voor het sociaal domein heeft eigen afspraken met de gemeente over de spelregels en werkwijze die zij hanteren. Die zijn doorgaans opgenomen in een regeling. Voor die adviesraden geldt de participatieverordening niet.

Een ander relevant voorbeeld is de omgevingsvergunning in de Omgevingswet. In die wet is geregeld dat als een omgevingsvergunning wordt aangevraagd, de aanvrager kenbaar moet maken of inwoners, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen bij de voorbereiding van de aanvraag zijn betrokken. Als partijen zijn betrokken, dan moet de aanvrager bovendien gegevens verstrekken over hoe deze partijen zijn betrokken en wat de resultaten daarvan zijn geweest. Bij bepaalde omgevingsvergunningen kan participatie ook verplicht worden gesteld. Dat neemt niet weg dat participatie op grond van de Omgevingswet wel vormvrij is. Het is aan de aanvrager van een omgevingsvergunning om hier invulling aan te geven. De participatieverordening is op die participatie dus niet van toepassing.

5
Meer informatie: literatuuropgave en relevante websites

Literatuur

- *Koester de democratie! Een dringende oproep om de democratische rechtsorde weer voor iedereéén te laten werken* – Eindrapportage van de Adviescommissie Versterken Weerbaarheid Democratische Rechtsorde, november 2023. https://adviescommissie-vwdr.nl/
- 'K-Buurt: van participatiestaking naar cocreatie', 26-06-2022, NUL20: https://www.nul20.nl/dossiers/van-participatiestaking-naar-cocreatie
- Driessen, E. M. M. A. *Stimulering en Facilitering van Burgerinitiatieven door de Overheid: Over de invulling van de 'dienende overheid' bij derde generatie burgerparticipatie',* Boom: 2024.
- *'Gespreksnotitie rondetafelgesprek over weerbare democratische rechtsstaat op dinsdag 9 april 2024, georganiseerd door de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken van de Tweede Kamer.'* Herman Tjeenk Willink, Position paper ten behoeve van het Rondetafelgesprek over een weerbare democratische rechtsorde, 9 april 2024, Tweede Kamer. https://www.tweedekamer.nl/debat_en_vergadering/commissievergaderingen/details?id=20 24A01493
- *Regeerprogramma, Uitwerking van het hoofdlijnenakkoord door het kabinet,* 13 september 2024, https://open.overheid.nl/documenten/ronl-f525d4046079b0beabc6f897f79045ccf2246e08/pdf
- *Aan de slag met participatie.* Handreiking voor de participatieverordening. Berenschot & VNG. 2023. Aan_de_slag_met_participatie_-_handreiking_2.0.pdf.

Relevante websites:

- Lokale Democratie (lokale-democratie.nl).
- Projecten met gemeenten - ProDemos.
- Kennisknooppunt Participatie.
- ParticipatieWijzer.
- LSA (lsabewoners.nl).
- Geografische kaart – gemeenten met participatieverordening

Bijlage 1: Van inspraak naar samenwerking

Inleiding

Sinds de Amsterdamse bewonersgroep 'Hart voor de K-buurt' in 2018 een participatiestaking uitriep, is het debat over de duurzaamheid en representativiteit van participatie in alle hevigheid losgebarsten. Termen als 'participatiemoeheid' en 'participatie paradox' komen tegenwoordig veel terug in beschouwingen.

Wat is participatie?

Participatie roept bij iedereen weer andere associaties op. Daarom is het belangrijk om zuiver te zijn in de definitie die in deze implementatiehandleiding wordt gehanteerd. In de twee varianten van de modelverordening zelf worden twee vormen van participatie genoemd.

In zowel variant 1 als variant 2 staat:
'inwonersparticipatie' = het op initiatief van de gemeente betrekken van inwoners bij de voorbereiding, uitvoering of evaluatie van beleid.

Variant 2 bevat daarnaast ook het begrip:
'overheidsparticipatie' = het op initiatief van inwoners of maatschappelijke partijen betrekken van de gemeente bij de voorbereiding, wijziging, uitvoering of evaluatie van beleid, daaronder ook het uitdaagrecht begrepen.

Daarnaast definieert variant 2 ook het woord 'participatie' zelf: de samenwerking tussen een bestuursorgaan en inwoners of maatschappelijke partijen, in welke vorm dan ook, daaronder ook inwonersparticipatie en overheidsparticipatie begrepen.

Samenspel

Hier wordt meteen de ontwikkeling zichtbaar die wellicht kenmerkend is voor deze nieuwe participatieverordening en het denken dat daaraan ten grondslag ligt. Waar de lokale democratie een paar jaar geleden nog werd beschouwd als een samenspel van de representatieve en de participatieve democratie (gemeenteraad + inspraak), wordt zij nu beschouwd als het samenspel tussen de representatieve, de participatieve en de maatschappelijke democratie (gemeenteraad + inspraak + initiatief).

Participatie omvat tegenwoordig alle praktijken die gaan over relaties tussen inwoners, collectieven en gemeente. En die relaties gaan twee kanten op. Gemeenten kunnen participeren in de initiatieven van inwoners ('overheidsparticipatie'), en inwoners kunnen participeren in de processen van de gemeente ('inwonersparticipatie'). Allebei de kanten van participatie hebben hun plek in de beide varianten. In variant 1 middels het uitdaagrecht en inwonersparticipatie en in variant 2 middels overheidsparticipatie in brede zin en inwonersparticipatie. Want de spelregels voor de lokale democratie spreek je met elkaar af, dus moet het voor zowel de inwoners als voor de gemeente relevant zijn.

Nieuwe rol overheid

Vrijwel alle gemeenten werken op hun eigen manier aan nieuwe manieren om het samenspel tussen inwoners en maatschappelijke partijen en de representatieve democratie beter te faciliteren. En ook vanuit het Rijk zoekt men naar manieren om aan deze ontwikkelingen bij te dragen. Veelal ziet men waarom dit zo belangrijk is: in een bloeiende democratische samenleving krijgen inwoners op zoveel mogelijk manieren de kans om democratische ervaringen op te doen. Niet alleen door eens in de vier jaar naar de stembus te mogen, maar dagelijks, op allerlei manieren, in allerlei facetten van het leven.

Vrijwel alle gemeenten hebben dan ook beleid om maatschappelijke initiatieven te stimuleren. Dat gaat vaak goed, tenzij maatschappelijke initiatieven zich niet gedragen zoals in de logica van het beleid past. Dan ontstaan spanningen, die nog wel eens ten koste gaan van de ruimte voor maatschappelijke initiatieven.

In plaats daarvan kunnen overheden beter ruimte geven en de eigen procedures aanpassen aan de 'logica van de straat'. Geen

inwonersparticipatie, maar overheidsparticipatie. Daarbij kan de overheid beter ondersteunen door faciliteiten te bieden, zoals vergaderlocaties of hulp bij het indienen van subsidieaanvragen. Een andere rol van de overheid ligt in het bewaken van de eerlijkheid en toegankelijkheid van besluitvormingsprocessen (procedurele rechtvaardigheid): monitoren dat álle belanghebbenden een plek hebben, ook zij die minder goed georganiseerd, mondig of vaardig zijn.

Bijlage 2: Rollen van de gemeenteraad en de rol van ambtenaren bij participatie

Leidende rol van de gemeenteraad

In de handreiking van de VNG *"Aan de slag met participatie. Handreiking 2.0: voor de participatieverordening"*, die in 2023 door Berenschot is opgesteld, wijzen de auteurs er al op dat de gemeenteraad een leidende rol heeft bij participatie. De Wet versterking participatie op decentraal niveau ondersteunt de gemeenteraad in die leidende rol. In de handreiking staat hierover:

"De representatieve democratie is en blijft leidend: bij participatie gaat het al snel over de verhouding tussen de representatieve en participatieve democratie. Het wetsvoorstel is hier duidelijk over. De toelichting is kristalhelder over het feit dat de gemeenteraad keuzes zal moeten maken rond participatie. Decentrale overheden mogen zelf kiezen hoe zij de verordening invullen, maar de regering ziet een bepalende rol voor de gemeenteraad."

De gemeenteraad is bij participatie dus aan zet. Een gesprek over de inhoudelijke uitgangspunten bij participatie, maar ook de rolopvatting van de gemeenteraad is daarmee een belangrijk startpunt. Bij de rolopvatting gaat het bijvoorbeeld om de vraag of de gemeenteraad sturend wil zijn bij participatie. Stelt de gemeenteraad met name vooraf kaders en ziet de gemeenteraad vooral een meer volgende of beherende rol voor zichzelf? Of wil de gemeenteraad ook in concrete gevallen betrokken zijn? De keuze voor een rol bepaalt mede de andere keuzes die gemaakt worden.

Gesprek over de invulling van de leidende rol van de gemeenteraad

Er zijn gemeenten waar een werkgroep vanuit de gemeenteraad wordt samengesteld om na te denken over participatie. Belangrijke (kaderstellende) vragen voor wat betreft de inhoud zijn dan; wat voor een gemeente zijn we nu qua participatie en wat voor een gemeente willen we zijn? Wat willen onze inwoners? Welke participatievormen zijn er en welke willen we graag toepassen of mogelijk maken voor onze inwoners? In andere gemeenten wordt dit proces opgepakt door het college en krijgt de gemeenteraad een voorstel waarover een debat plaatsvindt.

Bij de gesprekken over de inhoudelijke invulling van de participatie kan, naast de hiervoor genoemde handreiking, gebruik worden gemaakt van de Quick Scan Lokale Democratie. Dit is een instrument om te weten te komen hoe de lokale democratie en participatie ervoor staat. De Quick Scan is een online peiling bij inwoners, gemeenteraadsleden, collegeleden en ambtenaren die direct inzicht biedt in hoe zij aankijken tegen de huidige samenwerking en initiatieven op het gebied van participatie. Ook wordt er gevraagd naar wat de wensen zijn voor verbetering en ondersteuning van de samenwerking. Uit de enquête volgt een rapport met aanbevelingen. Het is een instrument dat gebruikt kan worden als startpunt voor het proces om te komen tot de formulering van visie en mogelijk beleid op participatie. Het past ook goed bij het te volgen proces voor het formuleren van een (nieuwe) participatieverordening. Meer informatie over de Quick Scan is te vinden op de website lokale-democratie.nl.

Als er keuzes worden gemaakt over participatie is het goed om een onderscheid te maken tussen de rol van de gemeenteraad als initiatiefnemer van participatie (inwonersparticipatie) en de rol van de gemeenteraad als beoordelaar van een participatieverzoek (overheidsparticipatie). Inhoudelijk geldt dat de gemeenteraad in beide gevallen eenzelfde normenkader zou moeten hanteren.

Voor de rolopvatting is van belang dat bij inwonersparticipatie geldt dat soms de gemeenteraad het bevoegde bestuursorgaan is dat aan het eind van een

participatieproces het besluit neemt. Soms is dit echter de burgemeester of het college. Het is aan de gemeenteraad om na te gaan wat in die situaties zijn rol is. Als de gemeenteraad het bevoegde bestuursorgaan is en het college bereidt de participatie voor, dan kan de gemeenteraad bijvoorbeeld bepalen dat hij vooraf het participatieplan wil zien zodat hij mogelijke wensen aan het college mee kan geven. Denkbaar is echter ook dat de gemeenteraad niet over alle participatieprocessen geïnformeerd wordt, maar alleen bij grote projecten of als er sprake is van coproduceren of meebeslissen (meer hierover in bijlage 4). Voor de participatieprocessen over bevoegdheden van de burgemeester of het college geldt dat de vraag is of de gemeenteraad hierover ook geïnformeerd wil worden, en zo ja, hoe.

Voor overheidsparticipatie geldt dat de gemeenteraad in een vroeg stadium geïnformeerd wordt wanneer een verzoek om toepassing van het uitdaagrecht of overheidsparticipatie wordt ingediend dat betrekking heeft op de bevoegdheden van de gemeenteraad. Het college zal dit verzoek doorsturen. De gemeenteraad kan dan nog aangeven welke rol hij wil hebben en of hij bijvoorbeeld periodiek geïnformeerd wil worden over de voortgang.

Als de leden van de gemeenteraad met elkaar in gesprek gaan over de rol van de gemeenteraad bij de participatieprocessen verdient het ook aanbeveling om stil te staan bij meer praktische punten. Wat doe je als gemeenteraadslid als na een participatieproces enkele inwoners ontevreden zijn en naar jou toekomen? Wacht je als gemeenteraadslid de uitkomsten van een participatieproces af of volg je een proces als toeschouwer of misschien zelfs als deelnemer? Het is belangrijk dat de gemeenteraad dit gesprek met elkaar voert. Hoe zien de verschillende gemeenteraadsleden hun rol als volksvertegenwoordiger (als onderdeel van de representatieve democratie) en hoe verhoudt dit zich tot de participatie die je wilt binnen de gemeente en het feit dat gemeenteraadsleden zelf ook inwoners zijn? Gemeenteraadsleden verschillen in opvattingen hoe zij op dit punt hun rol als inwoner en als gemeenteraadslid willen invullen. Als gemeenteraadsleden hierover met elkaar in gesprek gaan zorgt dat voor transparantie.

Kaders stellen en sturen door de gemeenteraad

Uiteindelijk heeft de gemeenteraad in elk geval de taak om de spelregels over participatie vast te leggen in de participatieverordening. Daarin moet dus in elk geval tot uitdrukking komen welke inhoudelijke keuzes de gemeenteraad heeft gemaakt en hoe de gemeenteraad binnen participatie zijn rol voor zich ziet. De gemeenteraad heeft echter meer mogelijkheden om dit te verankeren en hier tussentijds ook op te sturen.

In de eerste plaats kan de gemeenteraad ervoor kiezen om beleid vast te stellen. Daarin kan de gemeenteraad bijvoorbeeld vastleggen wat de uitgangpunten voor participatie zijn. In de verordening wordt dan bepaald welke participatiemogelijkheden bij die uitgangspunten horen en hoe de processen verlopen. Artikel 3 van variant 1 en artikel 7 van variant 2 bieden daarbij de mogelijkheid naar het vastgestelde participatiebeleid te verwijzen.

In artikel 10 van variant 1 en de artikelen 5 en 6 van variant 2 van de model participatieverordening zijn facultatieve bepalingen opgenomen die de raad mogelijkheden bieden om ook op andere momenten sturing te geven. Op grond van die bepalingen moet het college in de begroting en het jaarverslag op participatie ingaan. Dit biedt de gemeenteraad ruimte om richting aan de participatie te geven, maar er ook voor te zorgen dat hiervoor budget wordt vrijgemaakt.

Daarnaast staat in beide varianten van de verordening dat er voor inwonersparticipatie een participatieplan wordt opgesteld. Hierin worden de verschillende rollen uitgewerkt. De rol van de inwoners maar ook de rol van het college en de gemeenteraad. Dit plan kan meer of minder uitgebreid zijn afhankelijk van het participatietraject. Alle participatieplannen zijn bovendien openbaar. De gemeenteraad kan op basis hiervan dus ook in specifieke gevallen sturen.

Rol van de ambtelijke organisatie

Het is wellicht een open deur, maar het vaststellen van een participatieverordening heeft ook gevolgen voor de ambtelijke organisatie. Dit vloeit in de eerste plaats uit de wet voort. Soms wordt gesproken over een ingrijpende cultuurverandering doordat, na de inwerkingtreding van de wet, niet alleen bij de voorbereiding, maar ook bij de uitvoering en de evaluatie van beleid altijd nagedacht moet worden over de participatie van inwoners. Verder gaat het niet alleen om situaties waarin de gemeente zelf inwoners wil raadplegen, maar ook om situaties waarin inwoners naar de gemeente toekomen met een participatieverzoek. Verder hebben de keuzes die worden gemaakt in de verordening ook consequenties voor de organisatie. Het is ook

van belang hierbij stil te staan. Zijn alle medewerkers zich bewust van de nieuwe participatiemogelijkheden en staan zij hier ook voor open? Wordt er één loket ingericht voor de inwoners? Komt er een centraal punt binnen de gemeente met deskundigheid? Wie is er intern verantwoordelijk? Is er tijd en geld voor uitgetrokken? Is er bestuurlijk een portefeuillehouder voor bijvoorbeeld democratische vernieuwing waar participatie een onderdeel van is?

Bijlage 3: Uitgelicht: Jongerenparticipatie

De laatste jaren is er steeds meer aandacht gekomen voor het betrekken van groepen die te weinig vertegenwoordigd zijn bij het maken van beleid. Ook gemeenten doen hun best om in hun participatietrajecten voorbij de usual suspects te kijken. Een van de groepen die nog onvoldoende betrokken wordt bij besluitvormingsprocessen, zijn de jongeren. Deze bijlage gaat nader op het betrekken van die groep in.

Welke leeftijdsgroep je precies onder 'jongeren' laat vallen, kan door elke gemeente zelf bepaald worden, maar vaak wordt de leeftijdsgroep 12-25 jaar gehanteerd. Jongeren hebben vaak goede ideeën over wat er beter kan in hun gemeente. Toch worden zij meestal nog onvoldoende meegenomen in participatietrajecten. Dit terwijl het volgens artikel 12 van het Kinderrechtenverdrag een recht is voor kinderen en jongeren om hun mening te geven en gehoord te worden.

Zoals hierboven kort is genoemd, kent participatie ook uitdagingen. Dat geldt zeker voor het betrekken van jongeren. Veel jongeren weten simpelweg niet hoe ze kunnen participeren. Daarnaast zijn jongeren over het algemeen lastig te bereiken als doelgroep voor participatie. Dit komt doordat ze niet altijd op dezelfde plekken te vinden zijn als andere doelgroepen en op andere manieren geactiveerd worden om mee te doen. Bovendien is het belangrijk om te erkennen dat 'jongeren' geen homogene groep vormen. Geen jongere is hetzelfde, en binnen deze doelgroep kunnen de behoeften, wensen en belangen dan ook sterk verschillen.

Gevaar is dat de overheid dit vaak interpreteert als onwil van jongeren om te participeren. Terwijl een groot deel van de jongeren wel degelijk mee wil praten, denken en beslissen in hun gemeente (NJi 2024). Uit onderzoek van UNICEF (2022) blijkt dat 78% van de jongeren tussen 10 en 18 jaar een mening wil geven over lokaal beleid, zeker als het gaat over onderwerpen die zij belangrijk vinden, zoals sport, cultuur, onderwijs en speel- en ontmoetingsplekken.
Bijna 60% van de jongeren weet echter niet welke mogelijkheden er zijn voor participatie in hun gemeente. Dit vraagt dus om nieuwe en creatieve manieren om jongeren te betrekken bij lokaal beleid. Hieronder staat een aantal tips om jongeren op een betekenisvolle wijze te laten participeren. Ook in de literatuurlijst staan verwijzingen naar een aantal nuttige documenten over jongerenparticipatie.

Experimenteerparagraaf

In variant 2 van de Model Participatieverordening 2024 is een bepaling over een experimenteerprogramma opgenomen. Een experimenteerprogramma is bedoeld om de gemeente uit te dagen om periodiek te experimenteren met nieuwe vormen van participatie. Een belangrijk bijproduct hiervan is dat de gemeente hiermee ook kan sturen op specifieke doelgroepen. Zo kan de gemeente participatievormen inzetten die specifiek aansluiten bij jongeren of andere lastig te bereiken doelgroepen. Denk aan praktisch opgeleide inwoners of inwoners met een migratieachtergrond. Ter inspiratie is in bijlage 4 een lijst met vijftien participatievormen opgenomen.

Aan de slag met jongerenparticipatie

De nieuwe participatieverordening daagt gemeenten verder uit om na te denken over participatie; wat betekent participatie eigenlijk? Wanneer wordt participatie wel en niet ingezet? Dit geldt ook voor jongerenparticipatie. Het is daarom belangrijk om als gemeente goed te bekijken bij welke beleidsonderwerpen je jongeren wil laten participeren.

De participatieverordening vormt ook een kans om een breed draagvlak te creëren binnen de gemeente en jongerenparticipatie op een duurzame manier te borgen in het gemeentelijke beleid. Bovendien is het cruciaal om richting jongeren duidelijk te zijn over wat zij kunnen verwachten van het participatieproces. De participatieverordening kan hierbij helpen.

Bijlage 4: Vijftien veelgebruikte participatievormen

De participatieverordening stimuleert gemeenten om het gesprek (opnieuw) aan te gaan over participatie en de lokale democratie. In variant 2 van de modelverordening wordt in artikel 7, tweede lid, onderdeel c gebruik gemaakt van een participatieladder.

Er zijn ook participatieladders op andere beleidsterreinen. Bijvoorbeeld in het kader van de participatiewet, die ladder meet de mate van participatie in de samenleving van een inwoner. De hier gebruikte participatieladder is een hulpmiddel om verschillende niveaus van inwonersparticipatie te identificeren en te organiseren, van laag naar hoog in termen van de mate van invloed die inwoners hebben op besluitvormingsprocessen.

Deze participatieladder geeft inzicht in de verdeling van invloed tussen inwoners en de overheid. Er zijn ontzettend veel vormen van participatie, dit maakt het soms lastig om als gemeente te weten waar te beginnen. Hieronder staan daarom 15 veelgebruikte vormen van participatie, ingedeeld per trede van de participatieladder. Dit betekent echter niet dat deze vormen uitsluitend bij één trede van de participatieladder horen. Zij kunnen ook bij een andere trede worden toegepast. Voor de totstandkoming van deze lijst zijn verschillende bronnen gebruikt, waaronder de Participatiewijzer van ProDemos (2021).

Informeren

Het informeren van inwoners kan worden gezien als de eerste trede van de participatieladder. Hier heeft de inwoner geen invloed op de besluitvorming, maar worden inwoners wel betrokken bij het beleidsproces. Dit door ze te informeren over het voorgenomen beleid, de keuzes die voorliggen en de implicaties van die keuzes. Bij het informeren van inwoners hebben de inwoners dus geen actieve rol in het beleidsproces.

1. Inloopbijeenkomst
Een inloopbijeenkomst is een laagdrempelige manier om inwoners van informatie te voorzien over het beleid van de gemeente. Zorg er hierbij wel voor dat je als overheid de inwoners opzoekt. Een inloopbijeenkomst hoeft niet altijd in het gemeentehuis plaats te vinden. Juist door een plek te kiezen die aansluit bij de inwoner, laat je als overheid zien dat je de betrokkenheid van inwoners belangrijk vindt.

2. Social media
Social media kan worden ingezet in verschillende fasen en bij verschillende vormen van participatie. Bij uitstek kan het gebruikt worden om inwoners te informeren, bijvoorbeeld via een campagne op Instagram. Daarnaast kan het als medium gebruikt worden om andere vormen van participatie te promoten, zoals een enquête. Daarbij is het gebruik van social media om inwoners te informeren over voorgenomen beleid een effectieve manier om jongeren te bereiken.

3. Online workshop
Een online workshop is een manier om inwoners op een interactieve manier bekend te maken met het onderwerp dat ter discussie staat. Dit kan bijvoorbeeld door het organiseren van een onlinebijeenkomst, waarbij je de deelnemers verdeelt in subgroepen en met elkaar, door middel van een interactieve werkvorm, meer leert over het onderwerp. Belangrijk bij het organiseren van een online workshop om inwoners te informeren over een beleidsproces, is dat inwoners er ook concreet iets aan hebben. Anders dan bij een inloopbijeenkomst waar alleen informatievoorziening plaatsvindt, biedt een online workshop de mogelijkheid om inwoners niet alleen te informeren over een beleidsproces, maar ook om iets nieuws te leren over het onderwerp.

Inspraak of raadplegen

De tweede trede van de participatieladder is inspraak. Dit houdt in dat inwoners hun mening kunnen geven over het voorgenomen beleid. Wat er met deze meningen wordt gedaan, is aan het bevoegde bestuursorgaan.

4. Inspraakbijeenkomst
Een voor de hand liggende manier om vorm te geven aan inspraak is de inspraakbijeenkomst of 'inspraakavond'. Vaak vindt er tijdens zulke bijeenkomsten eerst een vorm van informatievoorziening plaats, waarna aanwezigen hun meningen kunnen geven, opmerkingen kunnen maken en vragen kunnen stellen over het voorgenomen beleid. Een inspraakbijeenkomst is een manier om input vanuit de samenleving te verzamelen.

5. Enquête
Een enquête is een andere klassieke vorm van participatie. Het is een makkelijke manier om de standpunten van inwoners op te halen. Hierbij kan je als overheid relatief makkelijk sturen op welke input je wilt ophalen. Ook is een enquête makkelijk op verschillende manieren te verspreiden, zowel digitaal als analoog, en is deze vorm van participatie weinig tijdsintensief.

6. Werkbezoek
Een andere, interactieve vorm van participatie is het organiseren van een werkbezoek. Hiervoor kan het initiatief zowel bij de inwoners als bij de gemeente liggen. Tijdens een werkbezoek komt de gemeente langs bij een groep inwoners of een organisatie en gaat zij, aan de hand van de ervaringen van inwoners, met hen in gesprek over het voorgenomen beleid.

7. Maatschappelijk initiatief
Maatschappelijk initiatief is een verzamelnaam voor verzoeken vanuit inwoners voor ondersteuning door de gemeente. Hier kunnen dus ook gevallen van het uitdaagrecht onder vallen. Belangrijk is dat het initiatief vanuit inwoners komt en dat de gemeente een ondersteunende rol vervult. De mate van ondersteuning door de gemeente hangt sterk af van de aard en inhoud van het maatschappelijk initiatief.

8. Inwonerforum of discussieforum
Een inwonerforum is een digitaal platform waar inwoners met elkaar of met de gemeente in gesprek kunnen gaan en vragen kunnen stellen over het beleid van de gemeente. Inwoners kunnen hier zelf opmerkingen of suggesties aandragen, en anderen kunnen hier op reageren.

Adviseren
Bij adviseren worden inwoners actief betrokken bij het beleidsproces. Niet alleen geven inwoners hun mening over het onderwerp, maar het bevoegde bestuursorgaan neemt deze meningen en adviezen mee in het besluit. Deze trede geeft de inwoner meer invloed dan alleen inspraak.

9. Adviesraad
Adviesraden geven de gemeente gevraagd en ongevraagd advies over beleidsonderwerpen. Soms geven adviesraden alleen advies over nog vast te stellen beleid, in andere gevallen geven zij advies in alle fasen van het beleidsproces. Een adviesraad bestaat uit een groep inwoners die op vrijwillige basis advies uitbrengt. Deze adviesraad is onafhankelijk van het college en de gemeenteraad. Een bekend voorbeeld van een adviesraad is de jongerenraad.

10. Burgeraudit
Inwoners kunnen ook betrokken worden bij het beleidsproces door middel van een burgeraudit. Dit houdt in dat inwoners een rol als 'controleur' van het beleid van de gemeente vervullen. Op deze manier wordt de kennis van de samenleving ingezet om het gemeentelijk beleid te controleren. Zo krijgen inwoners de kans zich uit te spreken over het beleid als 'factcheckers'. Hierbij is het wel van belang dat er duidelijke afspraken gemaakt worden over de vorm en de reikwijdte van deze controlefunctie van inwoners.

11. Focusgroepen
Een andere manier om inwoners te betrekken is door middel van focusgroepen. Focusgroepen kunnen op verschillende manieren ingericht worden, maar in essentie zijn dit kleine groepen (zo'n vijf tot tien personen) van inwoners die samen de gemeente adviseren op specifieke punten. De bedoeling van zo'n focusgroep is vaak dat hier meer verdiepend in wordt gegaan op het beleidsvraagstuk. Soms wordt een focusgroep gevormd uit een willekeurige selectie van inwoners, soms wordt hier specifiek geselecteerd op basis van bepaalde criteria. Een focusgroep kan op zichzelf staan als participatievorm, maar het kan ook goed dienen als voorzet of opvolging van een andere participatievorm. Zo kunnen focusgroepen worden ingezet om scherp te krijgen wat de gemeente een grotere groep inwoners wil vragen door middel van een enquête of kan het juist als opvolging worden ingezet

van een eerder werkbezoek of inspraakbijeenkomst, om meer de diepte in te gaan.

12. Burgervisitatie
Bij een burgervisitatie beoordeelt een groep inwoners de gemeente op een aantal aspecten. Dit is bij uitstek geschikt ter beoordeling van het functioneren van de gemeentelijke organisatie, de gemeenteraad of het college. Deze participatievorm leent zich dus niet voor alle beleidsterreinen.

Coproduceren

Coproduceren houdt in dat het bestuursorgaan en inwoners samen optrekken bij het opstellen en uitwerken van een plan.

Een andere vorm voor inwoners om de gemeente te adviseren, is het inwonerpanel. Een inwonerpanel bestaat vaak uit een relatief grote groep inwoners (variërend van tientallen tot soms honderden inwoners) die een paar keer per jaar bevraagd wordt over het beleid van de gemeente. Deze groep wordt dus elke keer over een ander onderwerp gevraagd hun mening te geven. Het is aan de gemeente wat er wordt gedaan met de uitkomsten, maar als gemeente kan je ervoor kiezen een periodiek rapport te publiceren, waarin staat wat er gedaan wordt met de uitkomsten van het inwonerpanel.

(Mee)beslissen

(Mee)beslissen is de laatste trede van de participatieladder. Hierbij maken overheid en inwoner, net als bij coproduceren, samen een plan. Anders dan bij coproduceren beslissen overheid en inwoner ook samen over wat er met dit plan gebeurt.

14. Burgerberaad (of burgertop of burgerforum)
Een burgerberaad is een uitgebreid traject van inwonersraadpleging. Bij een burgerberaad vindt de selectie van de inwoners die deelnemen plaats door middel van een loting. Het is namelijk de bedoeling dat de groep inwoners een goede afspiegeling is van de samenleving. Deze groep wordt goed geïnformeerd over het onderwerp en gaat vervolgens met elkaar in gesprek. Zij komen tot verschillende ideeën en aanbevelingen. Vaak stemmen zij over de definitieve adviezen. Van tevoren is afgesproken wat de opdrachtgever (de gemeente) doet met deze adviezen.

15. Burgerbegrotingen
Burgerbegrotingen zijn een participatievorm waarbij inwoners beslissen over een deel van het gemeentebudget. Hiervoor wordt eerst een aantal budgettaire prioriteiten vastgelegd en daarna wordt er in een groep besloten waar het budget aan wordt besteed. In sommige gevallen heeft dit een adviserend karakter, maar vaak beslissen de inwoners wat er met het budget gebeurt. Het gaat dan dus niet om meebeslissen, maar om beslissen. Vaak stelt het bestuursorgaan wel vooraf kaders op.

Zoals eerder benoemd is het belangrijk om te weten dat veel van deze vormen niet uitsluitend zijn in te zetten bij één trede van de ladder; de meeste van deze vormen kunnen bij verschillende maten van invloed ingezet worden. Ook kunnen sommige vormen goed gecombineerd worden met elkaar. Zo versterken ze elkaar.

**Vereniging van
Nederlandse Gemeenten**

Nassaulaan 12
2514 JS Den Haag
+31 70 373 83 93

info@vng.nl

december 2024