gemeente Rheden

de Participatieverordening gemeente Rheden

De raad van de gemeente Rheden;

gelezen het voorstel van het college van burgemeester en wethouders van 2 december 2025 en het op 24 september 2024 door de raad vastgestelde participatiebeleid 'Samen maken we ons Rheden';

gelet op de artikelen 149 en 150 van de Gemeentewet, de artikelen 3.1, 2.4 en 3.4 van de Omgevingswet en de artikelen 10.7, 10.2 en 10.8 van het Omgevingsbesluit;

Besluit vast te stellen: **de Participatieverordening gemeente Rheden**

Hoofdstuk 1 Algemene bepalingen

Artikel 1 Begripsbepalingen

Deze verordening verstaat onder:

a. *beleid*: kader, visie, project, programma of plan van de gemeente Rheden om een bepaald doel te realiseren;
b. *belanghebbenden*: degenen wiens belang rechtstreeks bij een besluit is betrokken als bedoeld in artikel 1:2, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht;
c. *bestuursorgaan*: het bestuursorgaan dat bevoegd is voor het te nemen besluit, afhankelijk van de inhoud van dat besluit is dat de gemeenteraad, het college of de burgemeester;
d. *beleid met een grote maatschappelijke impact:* beleid met een aanzienlijke merkbare impact, brede maatschappelijke aandacht en duidelijke ingrijpende gevolgen voor de fysieke leefomgeving en het dagelijks leven van inwoners of maatschappelijke partijen. Dit wordt mede bepaald door a) de aard en omvang van de ontwikkeling of het beleid b) in welke mate er publieke, politieke of mediabelangstelling is voor het onderwerp, c) of het bijdraagt aan sociale samenhang, betrokkenheid of gemeenschapskracht of dat het juist spanningen teweegbrengt en d) in welke mate een groep van omwonenden of belanghebbenden nadelige gevolgen ervaren.
e. *college*: het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Rheden;
f. *deelnemers*: inwoners, belanghebbenden en andere doelgroepen die actief meedoen aan een participatietraject;
g. *inspraak*: de mogelijkheid die een bestuursorgaan inwoners en belanghebbenden biedt om hun mening over beleid te geven als bedoeld in artikel 150, tweede lid, van de Gemeentewet;
h. *inwoners*: ingezetenen als bedoeld in artikel 2 van de Gemeentewet;
i. *inwonersparticipatie*: het op initiatief van een bestuursorgaan van de gemeente Rheden betrekken van inwoners, maatschappelijke partijen en ondernemers bij de voorbereiding, uitvoering of evaluatie van beleid, inspraak daaronder begrepen;
j. *maatschappelijke partijen*: verenigingen, stichtingen, bewonersoverlegorganisaties, ondernemingen zonder winstoogmerk en andere organisaties die tot doel hebben een actieve bijdrage te leveren aan de samenleving binnen de gemeente Rheden;
k. *ondernemers*: bedrijven en instellingen die statutair binnen de gemeente Rheden zijn gevestigd of in hoofdzaak binnen de gemeente Rheden hun activiteiten verrichten;
l. *overheidsparticipatie*: het als bestuursorgaan ondersteunen van of deelnemen aan initiatieven van inwoners of maatschappelijke partijen, op initiatief van deze inwoners of maatschappelijke partijen;
m. *participatie*: inwonerparticipatie en overheidsparticipatie, inclusief uitdaagrecht;

n. *rechtspersoon*: een juridisch erkende privaatrechtelijke rechtspersoon als bedoeld in Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek, zoals een stichting, vereniging of besloten vennootschap, die zelfstandig rechtshandelingen kan verrichten.
o. *uitdaagrecht*: het recht van inwoners en maatschappelijke partijen om de feitelijke uitvoering van een gemeentelijke taak over te nemen als bedoeld in artikel 150, derde lid, van de Gemeentewet.

Artikel 2 Doelstelling

1. **Het doel van deze verordening is duidelijkheid te geven over de betrokkenheid van belanghebbenden, inwoners, maatschappelijke partijen en ondernemers bij de voorbereiding, uitvoering of evaluatie van beleid.**
2. Daarnaast is het doel van deze verordening duidelijkheid te geven over de manier waarop de gemeente Rheden initiatieven van inwoners of maatschappelijke partijen ondersteunt of daaraan deelneemt en waarop inwoners en maatschappelijke partijen bepaalde taken van de gemeente Rheden kunnen overnemen.

Hoofdstuk 2 kaders en uitgangspunten inwonerparticipatie

Artikel 3 Reikwijdte

1. Inwonerparticipatie wordt in elk geval toegepast wanneer de wet daartoe verplicht.
2. Elk bestuursorgaan besluit ten aanzien van zijn eigen bevoegdheden of inwonersparticipatie wordt toegepast bij de voorbereiding van beleid.
3. Als het college de besluitvorming over beleid voor de gemeenteraad voorbereidt, besluit het college of inwonersparticipatie wordt toegepast, tenzij het gaat om beleid met een grote maatschappelijke impact.
4. Het bestuursorgaan past bij participatie bij het vaststellen of wijzigen van de omgevingsvisie als bedoeld in artikel 3.1 van de Omgevingswet, het omgevingsplan als bedoeld in artikel 2.4 van de Omgevingswet of een programma als bedoeld in artikel 3.4 van de Omgevingswet, zoveel mogelijk deze verordening toe. Daarbij neemt het bestuursorgaan de motiveringsplicht als bedoeld in de artikelen 10.7, 10.2 en 10.8 van het Omgevingsbesluit in acht.
5. Het bestuursorgaan past geen inwonersparticipatie toe:
   a. bij ondergeschikte of juridisch-technische herzieningen van een eerder vastgesteld beleidsvoornemen;
   b. als participatie bij of krachtens wettelijk voorschrift is uitgesloten;
   c. als er sprake is van uitvoering van hogere regelgeving, waarbij het bestuursorgaan naar het oordeel van het bestuursorgaan geen of nauwelijks beleidsvrijheid heeft;
   d. als er gedurende de periode tot het tijdstip als bedoeld in artikel 22.4 en artikel 22.5, eerste lid, van de Omgevingswet sprake is van het beleidsneutraal verwerken van regels uit het tijdelijke deel van het omgevingsplan als bedoeld in artikel 22.1 van de Omgevingswet of als sprake is van het beleidsneutraal verwerken van over te hevelen regels die de fysieke leefomgeving betreffen uit gemeentelijke verordeningen in het omgevingsplan;
   e. bij de begroting, de tarieven voor gemeentelijke dienstverlening en belastingen als bedoeld in hoofdstuk XV van de Gemeentewet;
   f. als de uitvoering van een beleidsvoornemen naar het oordeel van het bestuursorgaan dermate spoedeisend is dat participatie niet kan worden afgewacht;
   g. als het belang van participatie naar het oordeel van het bestuursorgaan niet opweegt tegen het belang van de verantwoordelijkheid van de gemeente Rheden voor kwetsbare groepen in de samenleving; of
   h. bij interne of organisatorische aangelegenheden van de gemeente Rheden.

Artikel 4 Participatieplan voor inwonersparticipatie

1. Het bestuursorgaan stelt voorafgaand aan de voorbereiding, uitvoering of evaluatie van beleid een plan van aanpak met het proces en de planning van de inwonerparticipatie op.
2. In het plan komt in elk geval aan de orde:
   a. het doel en onderwerp van de participatie;
   b. welk bestuursorgaan verantwoordelijk is voor het participatietraject;
   c. de inhoudelijke, financiële en procedurele kaders voor de participatie;

d. welke offline en online participatietools gebruikt gaan worden in het participatieproces;
e. welke inwoners, belanghebbenden of andere doelgroepen aan het participatieproces kunnen deelnemen;
f. de vorm van participatie, waarbij het bestuursorgaan een keuze maakt uit de in het vierde lid opgenomen participatievormen of een combinatie van deze vormen;
g. de wijze waarop de resultaten van het participatietraject zullen worden meegenomen in de besluitvorming van het bestuursorgaan; en
h. de wijze waarop het participatietraject wordt geëvalueerd.

3. Als het college de besluitvorming over beleid voor de gemeenteraad voorbereidt, stelt het college het participatieplan op en informeert het college de gemeenteraad over de inhoud.
4. Het bestuursorgaan kiest bij de wijze waarop de uitkomsten van het participatietraject bij de besluitvorming wordt betrokken uit de volgende mogelijkheden:
a. meeweten (informeren): het bestuursorgaan deelt relevante informatie met deelnemers;
b. meepraten (raadplegen): deelnemers kunnen hun mening geven en het bestuursorgaan weegt de uitkomsten mee in zijn oordeelsvorming;
c. meedenken (adviseren): het bestuursorgaan gaat in gesprek met deelnemers en betrekt hun adviezen bij de uitkomsten voor een verbeterde uitwerking van het voorliggende vraagstuk;
d. meedoen (coproduceren): het bestuursorgaan maakt samen met deelnemers een plan en dit werken zij samen uit; en
e. meebeslissen (co-creëren): het bestuursorgaan maakt samen met deelnemers een plan en de meerderheidsvoorkeur van de deelnemers bepaalt welk besluit het bestuursorgaan neemt.

5. Het bestuursorgaan kan van de uitkomsten van het participatietraject gemotiveerd afwijken, onder andere als het participatietraject sterk uiteenlopende visies opleverde, niet alle mogelijk betrokken belangen voldoende zijn meegewogen of de participatie leidde tot nieuwe ideeën en inzichten die op gespannen voet staan met de vooraf gestelde kaders.
6. Het bestuursorgaan kan gedurende het participatietraject het participatieplan aanpassen. In dat geval stelt het bestuursorgaan in overleg met de deelnemers een vernieuwd participatieplan vast.
7. Bij beleid waarbij de gemeenteraad tot vaststellen bevoegd is en waarbij sprake is van een mogelijk grote maatschappelijke impact, kan het college de gemeenteraad verzoeken een startnotitie vast te stellen. Daarin worden de uitgangspunten voor een specifiek participatietraject opgenomen en komen in ieder geval de aspecten genoemd in het tweede lid van dit artikel aan bod. De gemeenteraad kan ook op eigen initiatief het college vragen een startnotitie voor te bereiden.

Artikel 5 Uitkomsten inwonerparticipatie

1. Het bestuursorgaan koppelt na afloop van het participatietraject aan ten minste de deelnemers terug wat bij de besluitvorming is gedaan met de uitkomsten van het participatietraject.
2. Elk college- of raadsvoorstel bevat een paragraaf ‘participatie en communicatie’. Hierin worden de keuzes voor participatie verantwoord, zodat het bevoegde bestuursorgaan de uitkomst van de participatie kan meewegen in de besluitvorming.

Artikel 6 Inspraak

1. Als inspraak wettelijk verplicht is gesteld, is afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing.
2. Het bestuursorgaan past geen inspraak toe in dezelfde gevallen wanneer het geen participatie toepast als bedoeld in artikel 3, vijfde lid, met uitzondering van artikel 3, vijfde lid, aanhef en onder d.
3. Als het bestuursorgaan in het kader van participatie mede voor een inspraakprocedure kiest is afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing.

Hoofdstuk 3 Overheidsparticipatie

Artikel 7 verzoek toepassing overheidsparticipatie

1. Inwoners of maatschappelijke partijen kunnen bij het bestuursorgaan een verzoek indienen voor overheidsparticipatie.
2. Een verzoek voor overheidsparticipatie bevat in ieder geval de volgende onderdelen:
a. een omschrijving van het initiatief;
b. het doel van het initiatief;

c. de beoogde doelgroepen van het initiatief;
d. een overzicht van de belanghebbenden bij het initiatief;
e. gewenste ondersteuning van het bestuursorgaan;
f. de verwachte kosten; en
g. de verwachte benodigde middelen.

Artikel 8 beoordeling verzoek toepassing overheidsparticipatie

1. Het bestuursorgaan kan overheidsparticipatie toepassen, als dat naar het oordeel van het bestuursorgaan bijdraagt aan de doelstellingen van het gemeentelijk beleid of anderszins een positieve maatschappelijke bijdrage levert.
2. Het bestuursorgaan kan ervoor kiezen geen overheidsparticipatie toe te passen als:
   a. het initiatief financieel, juridisch, beleidsmatig of praktisch niet haalbaar is;
   b. er onvoldoende draagvlak voor het initiatief bij inwoners of belanghebbenden is;
   c. het initiatief overwegend het privébelang of commercieel belang van de initiatiefnemer dient;
   d. het een onderwerp betreft waartegen een bezwaar- of beroepsprocedure in de zin van hoofdstuk 7 en 8 van de Algemene wet bestuursrecht loopt of de civiele rechter is gevraagd een oordeel uit te spreken over het onderwerp waarop het verzoek tot overheidsparticipatie ziet; of
   e. het initiatief niet past bij de verantwoordelijkheid van de gemeente Rheden voor het algemeen belang en kwetsbare groepen in de samenleving.
3. Het bestuursorgaan reageert binnen acht weken op het verzoek. Het bestuursorgaan kan deze termijn eenmalig met acht weken verlengen en informeert de indiener wanneer dit het geval is.
4. Het bestuursorgaan onderbouwt de reactie op het verzoek en maakt de reactie en onderbouwing bekend aan belanghebbenden.

Artikel 9 uitvoering overheidsparticipatie

1. Als het bestuursorgaan het verzoek om de toepassing van overheidsparticipatie toewijst, maakt het met de indiener in ieder geval schriftelijke afspraken over de uitvoering van overheidsparticipatie, waaronder:
   a. het proces, het resultaat en de looptijd van de overheidsparticipatie;
   b. het budget en de financieringswijze van de overheidsparticipatie;
   c. het contact met en de ondersteuning door het bestuursorgaan gedurende het proces van de overheidsparticipatie;
   d. de stappen bij het niet nakomen van de gemaakte afspraken en het mogelijk tussentijds beëindigen van de overheidsparticipatie; en
   e. de evaluatie van de overheidsparticipatie.
2. De indiener van het verzoek mag eerst met de uitvoering van overheidsparticipatie beginnen, nadat tot sluitende schriftelijke afspraken is gekomen als bedoeld in het eerste lid.

Hoofdstuk 4 Uitdaagrecht

Artikel 10 verzoek toepassing uitdaagrecht

1. Inwoners of maatschappelijke partijen georganiseerd in een rechtspersoon kunnen een verzoek indienen voor de toepassing van het uitdaagrecht.
2. Een verzoek om de toepassing van het uitdaagrecht bevat in ieder geval de volgende onderdelen:
   a. een omschrijving van de gemeentelijke taak die de indiener wil overnemen;
   b. argumentatie waarom en hoe de indiener de gemeentelijke taak kwalitatief beter of goedkoper kan uitvoeren;
   c. beschrijving van de betrokkenheid, kennis en ervaring van de indiener;
   d. beschrijving van het draagvlak onder belanghebbenden, inwoners en maatschappelijke partijen;
   e. de verwachte kosten;
   f. de verwachte benodigde middelen;
   g. argumentatie hoe bij het uitvoeren van de taak wordt voldaan aan voor het bestuursorgaan geldende publiekrechtelijke wettelijk regels, beginselen behoorlijk bestuur en recht op toegang tot publieke informatie;
   h. gewenste ondersteuning en vorm van samenwerking met het bestuursorgaan; en

i. argumentatie hoe de kwaliteit en uitvoering van de taak op langere termijn kan worden gewaarborgd.

Artikel 11 beoordeling verzoek toepassing uitdaagrecht

1. Het bestuursorgaan maakt ten aanzien van zijn eigen gemeentelijke taken een beoordeling of het uitdaagrecht hierop wordt toegepast.
2. Het bestuursorgaan wijst het verzoek om uitdaagrecht af als:
   a. het uitvoeren van de taak door een andere partij dan de gemeente Rheden of het bestuursorgaan in strijd komt met wet- of regelgeving, vastgesteld beleid of het algemeen belang;
   b. het verzoek een winstoogmerk heeft;
   c. de opdrachtwaarde boven het drempelbedrag voor enkelvoudig onderhandse aanbestedingen als bedoeld in het geldende inkoopbeleid uitkomt;
   d. het verzoek gaat over een lopend uitvoeringstraject of ondergeschikte herzieningen daarvan, of over een lopende overeenkomst tussen de gemeente Rheden en een derde partij; of
   e. het verzoek niet voldoet aan de in artikel 10, eerste en tweede lid, van deze verordening gestelde eisen.
3. Het bestuursorgaan kan het verzoek om uitdaagrecht afwijzen als:
   a. de uitvoering van een beleidsvoornemen dermate spoedeisend is dat toepassing van het uitdaagrecht niet kan worden afgewacht;
   b. de toepassing van het uitdaagrecht financieel, juridisch, beleidsmatig of praktisch niet haalbaar is;
   c. het verzoek overwegend het privébelang van de indiener dient, en niet of in mindere mate een positieve bijdrage levert aan de lokale samenleving;
   d. de verantwoordelijkheid van het betrokken bestuursorgaan voor kwetsbare groepen in de samenleving zwaarder weegt;
   e. het bestuursorgaan van oordeel is dat de taak onder toepassing van het uitdaagrecht kwalitatief niet beter kan worden uitgevoerd of de benodigde kosten hoger zullen zijn dan bij uitvoering door het bestuursorgaan zelf; of als
   f. het verzoek gaat over de uitvoering van hogere regelgeving waarbij het bestuursorgaan geen of nauwelijks beleidsvrijheid heeft.
4. Het bestuursorgaan reageert binnen een termijn van acht weken op het verzoek. Het bestuursorgaan kan deze termijn eenmalig verlengen met acht weken en informeert de indiener wanneer dit het geval is.
5. Het bestuursorgaan onderbouwt de reactie op het verzoek en maakt de reactie en onderbouwing bekend aan de belanghebbenden.

Artikel 12 uitvoering uitdaagrecht

1. Als het bestuursorgaan het verzoek om de toepassing van het uitdaagrecht toewijst, maakt het met de indiener schriftelijke afspraken over de uitvoering van het uitdaagrecht, waaronder:
   a. het proces, het resultaat en de looptijd van het uitdaagrecht;
   b. het budget en de financieringswijze van het uitdaagrecht;
   c. het contact met en de ondersteuning door het bestuursorgaan gedurende het uitdaagrecht;
   d. de stappen bij het niet nakomen van de gemaakte afspraken en het mogelijk tussentijds beëindigen van het uitdaagrecht; en
   e. de evaluatie van het uitdaagrecht.
2. De indiener van het verzoek mag eerst met de uitvoering van de taak waarop het uitdaagrecht ziet beginnen, nadat tot sluitende schriftelijke afspraken is gekomen als bedoeld in het eerste lid.

Hoofdstuk 5 Evaluatie en monitoring

Artikel 13 evaluatie en monitoring

1. Elk traject van inwonerparticipatie wordt geëvalueerd door het bestuursorgaan, aan de hand van het participatieplan.
2. Bij de toepassing van overheidsparticipatie en het uitdaagrecht maakt het bestuursorgaan afspraken met de initiatiefnemer over de wijze van evaluatie.
3. Het college evalueert de uitvoering van deze verordening elke twee jaar. Het college brengt over de evaluatie verslag uit aan de gemeenteraad.
4. Het verslag bevat in elk geval:
    a. een beschrijving van de wijze waarop participatietrajecten zijn georganiseerd, waaronder de keuze voor de inzet van participatiemiddelen;
    b. de doeltreffendheid en de effecten van de verordening in de praktijk;
    c. informatie over de toepassing van overheidsparticipatie en het uitdaagrecht; en
    d. informatie over de budgetten die voor de toepassing van overheidsparticipatie en het uitdaagrecht zijn toegekend.

Hoofdstuk 6 Slotbepalingen

Artikel 14 Nadere regels
Het college kan nadere regels vaststellen over de uitvoering van deze verordening.

Artikel 15 overgangsrecht
Deze verordening is van toepassing op participatietrajecten die starten na inwerkingtreding van deze verordening.

Artikel 16 Inwerkingtreding en citeertitel
1. Deze verordening treedt in werking op de dag na bekendmaking onder gelijktijdige intrekking van de ‘Verordening inzake de wijze waarop ingezetenen en belanghebbenden bij de voorbereiding van gemeentelijk beleid worden betrokken (Inspraakverordening gemeente Rheden)’, vastgesteld bij raadsbesluit van 30 maart 2010.
2. Deze verordening wordt aangehaald als de ‘Participatieverordening gemeente Rheden’.

Aldus vastgesteld in de openbare raadsvergadering van 27 januari 2026

De Steeg, 27 januari 2026

De raad voornoemd,

voorzitter.

griffier.

TOELICHTING

<u>Aanleiding</u>

Op 1 januari 2025 is de Wet versterking participatie op decentraal niveau in werking getreden (Stb. 2024, 203). Deze wet beoogt het draagvlak voor het beleid van gemeenten, en de uitvoering en evaluatie daarvan, te vergroten door inwoners hier een grotere rol in te geven. Volgens de memorie van toelichting is het, gezien de grote maatschappelijke opgaven waar gemeenten voor staan, van belang dat gemeenten inwoners vroegtijdig en zorgvuldig betrekken bij vraagstukken.
Tegen die achtergrond voorziet de wet in de eerste plaats in een verbreding van de verplichtingen voor gemeenten. Gemeenten moeten inwoners op grond van de wet niet meer alleen bij de voorbereiding van beleid betrekken, maar ook bij de uitvoering en evaluatie daarvan (artikel 150, eerste lid, van de Gemeentewet). In de memorie van toelichting is bovendien opgemerkt dat inspraak lang niet het enige middel voor gemeenten is om inwoners bij het maken van beleid en de uiteindelijke besluitvorming te betrekken. De wetgever beoogt in de tweede plaats dat gemeenten hun inspraakverordening vervangen door een participatieverordening, waarin recht gedaan wordt aan alle verschillende middelen die er voor participatie zijn.
Tot slot bevat de wet een bepaling over het uitdaagrecht. Uit artikel 150, derde lid, van de Gemeentewet volgt dat gemeenten in de nieuwe participatieverordening niet alleen moeten voorzien in de wijze waarop gemeenten inwoners bij het voorbereiden, uitvoeren en evalueren van gemeentelijk beleid betrekken, maar aan inwoners en maatschappelijke partijen ook de mogelijkheid moeten bieden zelf het initiatief te nemen. Geregeld is dat gemeenten in de participatieverordening de voorwaarden moeten bepalen waaronder inwoners en maatschappelijke partijen taken van de gemeente kunnen uitvoeren. Dit betreft zowel het uitvoeren van de eigen taken van de gemeenten (artikel 150, derde lid, onder a), als het uitvoeren van de taken die aan de gemeenten in medebewind zijn gegeven (artikel 150, derde lid, onder b). Dit laatste voor zover dat niet in strijd is met de wet.

<u>Invulling participatieverordening</u>
In de wet is niet voorgeschreven welke middelen voor participatie gemeenten precies in hun participatieverordening moeten opnemen. Gemeenten zijn vrij in de voorwaarden die zij aan de toepassing van het uitdaagrecht verbinden. Het is dus aan gemeenten om een afweging te maken hoe zij de participatieverordening precies in willen vullen. Hierin moet een zorgvuldige afweging worden gemaakt. De invulling die een gemeente aan de participatieverordening geeft, heeft namelijk gevolgen voor de verwachtingen die de inwoners en de maatschappelijke partijen van de gemeente hebben. Deze afwegingen zijn in Rheden al voor een groot deel gemaakt en besproken met de raad bij het opstellen van het participatiebeleid ‘Samen maken we ons Rheden’.

<u>Inwonersparticipatie</u>
In deze verordening zijn de spelregels voor inwonersparticipatie opgenomen. Dat wil zeggen dat het gaat om een kader voor de wijze waarop inwoners, belanghebbenden en andere doelgroepen op initiatief van de gemeente bij het beleidsproces worden betrokken.

<u>Overheidsparticipatie en uitdaagrecht</u>
Verder volgt uit het participatiebeleid ‘Samen maken we ons Rheden’ dat er een wens is om ook initiatieven vanuit inwoners en maatschappelijke partijen zoveel mogelijk te omarmen. Daarom is overheidsparticipatie in de verordening gefaciliteerd.
Ook is het uitdaagrecht uitgewerkt, zoals dit vanaf 1 januari 2025 in de Gemeentewet verankerd is. De verordening bevat procedurele regels en voorwaarden waaronder het uitdaagrecht plaats kan vinden. Bij de toepassing van het uitdaagrecht is van belang om rekening te houden met bepaalde juridische aspecten, zoals het aanbestedings- en aansprakelijkheidsrecht. De wetgever heeft opgemerkt dat gemeenten, ook bij de toepassing van het uitdaagrecht, de aanbestedingsregels moeten naleven. Kortom, het uitdaagrecht zet het aanbestedingsrecht niet opzij. Van inwoners en maatschappelijke partijen kan niet worden verwacht de Aanbestedingswet 2012 het geldende inkoopbeleid van de gemeente toe te passen bij de uit te voeren taak. Daarom is ervoor gekozen het uitdaagrecht te beperken tot taken waarbij de opdrachtwaarde niet boven het drempelbedrag voor enkelvoudig onderhandse aanbestedingen als bedoeld in het geldende inkoopbeleid uitkomt, zodat de plicht om aan te besteden op grond van de Aanbestedingswet 2012 en de eisen uit het geldende inkoopbeleid niet hoeft te worden doorgelegd aan de initiatiefnemer.
Voor de verhouding tussen het uitdaagrecht en het aansprakelijkheidsrecht is van belang dat de gemeente in bepaalde gevallen een risicoaansprakelijkheid heeft en dat die aansprakelijkheid niet aan (bijvoorbeeld) inwoners kan worden overgedragen. Als de gemeente een risicoaansprakelijkheid heeft, dan is het ook aan de gemeente om de risico’s zoveel mogelijk te beperken. Dit vereist dat de

gemeente hier in het kader van het uitdaagrecht met de inwoners of maatschappelijke partijen afspraken over maakt en hiertoe een overeenkomst sluit.
Welke maatregelen nodig zijn en wat daarin van de inwoners en maatschappelijke partijen mag worden verwacht, is erg afhankelijk van waar het uitdaagrecht precies op van toepassing is. Ook hier geldt dus dat per geval zal moeten worden bepaald hoe hier invulling aan wordt gegeven.

Zorgplicht burgemeester
Ten slotte wordt nog opgemerkt dat de burgemeester, op grond van artikel 170, eerste lid, onderdeel a en c, van de Gemeentewet, een zorgplicht heeft. Hij moet toezien op een tijdige voorbereiding, vaststelling, uitvoering en evaluatie van het gemeentelijk beleid en van de daaruit voortvloeiende besluiten, een goede afstemming tussen degenen die bij die voorbereiding, vaststelling, uitvoering en evaluatie zijn betrokken en de kwaliteit van procedures op het vlak van participatie.

Artikelsgewijze toelichting

Artikel 1. Begripsbepaling

Beleid: Het begrip beleid ziet op het beleid van een bestuursorgaan in brede zin, zowel in het fysieke als het sociale domein. Hieronder vallen dus ook projecten, programma's en plannen. Bij beleid gaat het niet om het nemen van concrete besluiten of maatregelen, maar om het beleid waarop deze besluiten of maatregelen kunnen worden gebaseerd.

Beleid met grote maatschappelijke impact: in deze definitiebepaling maken wij duidelijk wat wij onder beleid met grote maatschappelijke impact verstaan. Deze definitie is ontleend aan en maken we meetbaar met de Think tool, te vinden op https://www.vpng.nl/think/ conform ons participatiebeleid 'Samen maken we ons Rheden'.

Inwonersparticipatie: In de verordening zijn alle vormen van participatie waarbij de gemeente het initiatief neemt om inwoners en ondernemers bij de voorbereiding, uitvoering of evaluatie van beleid te betrekken, onder het begrip inwonersparticipatie geschaard. Daarmee gelden voor al die vormen van participatie dezelfde spelregels.

Maatschappelijke partijen: Op grond van artikel 150 van de Gemeentewet kunnen ook maatschappelijke partijen om toepassing van het uitdaagrecht vragen. In deze wet is echter geen definitie van dit begrip opgenomen. Het is dus aan de gemeente om deze groep af te bakenen. In deze verordening is ervoor gekozen de nadruk te leggen op de lokale binding. Onder maatschappelijke partijen vallen organisaties die als doel hebben om een actieve bijdrage aan de samenleving in de gemeente te leveren. Sociale ondernemingen kunnen daar ook onder vallen als zij een lokale binding hebben. Ondernemers in algemene zin echter niet. Er moet een maatschappelijke component zijn.

Overheidsparticipatie: Dit begrip is de tegenhanger van het begrip inwonersparticipatie en omvat alle vormen van participatie waarbij inwoners en maatschappelijke partijen het initiatief nemen en waarbij de overheid een ondersteunende rol heeft.

Participatie: Omdat insteek van de verordening is, zowel inwonersparticipatie, overheidsparticipatie als uitdaagrecht te faciliteren, is hiervoor een overkoepelend begrip opgenomen. Dit brengt tot uitdrukking dat het in beginsel niet uitmaakt of het initiatief voor de participatie bij de gemeente of bij de inwoners en maatschappelijke partijen ligt. De samenwerking staat voorop. Participatie komt neer op ruimte geven aan initiatieven, ideeën en plannen en daarbij de meningen, kennis en ervaringen van de samenleving meenemen. Dit leidt tot het maken van keuzes, het nemen van bestuurlijke verantwoordelijkheid en soms juist tot het loslaten van deze verantwoordelijkheid.

Artikel 2. Doelstelling heeft geen nadere toelichting nodig

Artikel 3. Reikwijdte
Uitgangspunt in de verordening is dat de bestuursorganen binnen de gemeente, elk ten aanzien van hun eigen taken en bevoegdheden, op het moment van voorbereiding van beleid al bepalen of participatie plaatsvindt. Dit tenzij de wet al tot participatie verplicht.

Het college is op grond van artikel 160, eerste lid, onder b, van de Gemeentewet bevoegd beslissingen van de raad voor te bereiden en uit te voeren. In het kader daarvan en beslist het college over de toe te passen inwonersparticipatie, behalve wanneer het gaat om beleid met grote maatschappelijke impact.

Omgevingswet
Bij het vaststellen of wijzigen van bepaalde kerninstrumenten uit de Omgevingswet, zoals de omgevingsvisie, de programma's en het omgevingsplan wordt zoveel mogelijk de verordening gevolgd. Dit om er geen enkel misverstand over te laten bestaan dat, voor zover de toepassing van de verordening op grond van de Omgevingswet niet uitgesloten of beperkt is, deze verordening het uitgangspunt is.
In bepaalde gevallen geeft een bijzondere wet nadere handvatten voor participatie. In die gevallen gaat die wet voor en is deze verordening niet van toepassing. Een relevant voorbeeld van een geval waar de participatieverordening zich niet voor leent is de omgevingsvergunning. Participatie bij omgevingsvergunningen, waarbij de initiatiefnemer aan zet is voor het organiseren van participatie, vindt plaats volgens wat is bepaald in de Omgevingswet en aanwijsbesluiten van de gemeenteraad over verplichte participatie als bedoeld in artikel 16.55, lid 7, van de Omgevingswet. Bij de aanvraag van een omgevingsvergunning is namelijk niet het bestuursorgaan, maar de aanvrager aan zet. Hoewel de aanvrager in dat geval verantwoordelijk is voor participatie faciliteert het college de aanvrager door bijvoorbeeld de folder 'Hulp bij participatie' ter beschikking te stellen om initiatiefnemers op weg te helpen bij participatie.

Uitzonderingen
Dit artikel biedt vervolgens een aantal uitzonderingen. Voorbeelden hiervan zijn als participatie bij of krachtens wettelijk voorschrift is uitgesloten, als er voor het bestuursorgaan weinig beleidsruimte is gelaten, het beleidsneutraal verwerken van regels uit het tijdelijke deel van het omgevingsplan of als het interne en bestuurlijke aangelegenheden van de gemeente betreft. In die gevallen heeft participatie geen toegevoegde waarde.

Artikel 4. Participatieplan voor inwonersparticipatie
In dit artikel is geregeld dat het bestuursorgaan een plan voor de participatie moet opstellen. Dit zorgt dat er duidelijkheid is over het proces, het doel en de vorm van de participatie. Verder zijn de elementen opgenomen die in ieder geval in het participatieplan moeten staan.
Wat betreft de te kiezen vorm van participatie is aangesloten bij de 'participatiepiramide' zoals deze is opgenomen in paragraaf 2.1 van het participatiebeleid 'samen maken we ons Rheden', waarbij elk niveau hoger in de piramide meer invloed op de besluitvorming betekent.
Verder is in lijn met artikel 160, eerste lid, onder b, van de Gemeentewet geregeld dat het college het plan opstelt en voor het participatietraject zorgt als het om een bevoegdheid van de gemeenteraad gaat. Het college informeert de raad hierover.
In artikel 4, zevende lid, is toegevoegd dat bij beleid met een grote maatschappelijke impact (Meetbaar via de Think tool, te vinden op https://www.vpng.nl/think/) het college de raad kan verzoeken eerst een startnotitie vast te stellen met daarin de uitgangspunten voor een specifiek participatietraject, voordat het participatietraject start.

Artikel 5. Uitkomsten inwonerparticipatie
Inwoners en belanghebbenden die meedoen aan een participatietraject investeren tijd en moeite. Daarom is het belangrijk om duidelijk terug te koppelen wat er met hun inbreng gebeurt. In ieder geval krijgen de deelnemers van het participatietraject te horen hoe hun inbreng is meegenomen. Verder gaat dit artikel over de paragraaf 'participatie en communicatie' in college- of raadsvoorstellen. Dat is een onderdeel van elk openbaar college- of raadsvoorstel voor besluitvorming. Daarin staat hoe er met participatie is of zal worden omgegaan. Deze paragraaf gaat niet alleen over welke activiteiten er in het kader van het participatietraject zijn ondernomen, maar ook over wat daar inhoudelijk mee is gedaan. Zo kan het bevoegde bestuursorgaan dit goed meewegen in de besluitvorming.

Artikel 6. Inspraak
Een bestuursorgaan verleent inspraak als dit op grond van een wet verplicht is, maar kan ook op grond van de verordening inspraak verlenen als de wet daartoe niet verplicht. Dit kon ook al op grond van de

Inspraakverordening gemeente Rheden van 30 maart 2010. Daarin stond al wanneer het bestuursorgaan wel of niet inspraak toepast.
Inspraak kan worden toegepast eventueel met een van de vormen van participatie als bedoeld in ons participatiebeleid 'samen maken we ons Rheden'. Afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht bevat de uniforme openbare voorbereidingsprocedure. Deze afdeling is van toepassing als inspraak wettelijk verplicht is, maar op grond van deze verordening ook als het bestuursorgaan voor inspraak kiest.
Voor de uniforme openbare voorbereidingsprocedure geldt immers dat het doel is om zorgvuldige besluitvorming te waarborgen, de uitkomsten hiervan te legitimeren, de rechten en belangen van burgers te beschermen en beleid met andere overheden te coördineren. De procedure voorziet daartoe in de wijze waarop een bestuursorgaan ontwerpbesluiten ter inzage moet leggen, hoe belanghebbenden hierop kunnen reageren en hoe bestuursorganen met deze reacties moeten omgaan. Zo moeten belanghebbenden zowel schriftelijk als mondeling kunnen reageren en moet de termijn voor de reactie minimaal zes weken bedragen.
Ook staat in deze verordening dat het bestuursorgaan geen inspraak toepast in de gevallen als bedoeld in artikel 3, vijfde lid. Voor artikel 3, vijfde lid, aanhef en onder d, is een uitzondering gemaakt, omdat bij het wijzigen van het omgevingsplan het toepassen van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure wettelijk verplicht is. Daarbij kan een ieder zienswijzen indienen. Bij het beleidsneutraal wijzigen van het omgevingsplan wordt dus geen inwonersparticipatie maar wel inspraak toegepast, omdat inspraak op grond van de Omgevingswet verplicht is gesteld bij alle vormen van wijziging van het omgevingsplan.

Artikel 7. Verzoek toepassing overheidsparticipatie
Overheidsparticipatie begint met een verzoek. In het verzoek moet in ieder geval de overheidsparticipatie beschreven worden die de indiener voor ogen heeft, de reden waarom de indiener dit voor ogen heeft en het resultaat dat de indiener wil bereiken. Daarbij levert de indiener ook specifieke informatie aan met betrekking tot de uitvoering van de over te nemen taak. Denk bijvoorbeeld aan informatie over de kosten of andere middelen die daarmee gemoeid zijn. Als aanvullende informatie nodig is om op het verzoek te reageren of het verzoek niet compleet is, kan het college deze informatie opvragen.

Artikel 8. Beoordeling verzoek toepassing overheidsparticipatie
In dit artikel staat wanneer overheidsparticipatie wel of niet mogelijk is. Het belangrijkste verschil tussen overheidsparticipatie en inwonerparticipatie is wie het initiatief neemt. Bij overheidsparticipatie zijn dat inwoners of maatschappelijke partijen in plaats van de gemeente. Overheidsparticipatie blijft een samenwerking tussen inwoners of maatschappelijke partijen en de gemeente.
Inwoners of maatschappelijke partijen kunnen een verzoek voor overheidsparticipatie indienen, bijvoorbeeld als zij ondersteuning willen voor hun initiatief. De ondersteuning van het initiatief door het bestuursorgaan is de kern van overheidsparticipatie.
Het uitgangspunt is dat de gemeente initiatieven van inwoners en maatschappelijke partijen ondersteunt wanneer dit maatschappelijke meerwaarde heeft. Degene die een verzoek voor overheidsparticipatie indient, is zelf verantwoordelijk voor het initiatief. Het verantwoordelijk bestuursorgaan beslist of het verzoek wordt toegekend. In het tweede lid van dit artikel staan een aantal uitzonderingen. Hiermee wordt voorkomen dat overheidsparticipatie wordt toegepast in situaties waarin dit niet geschikt is. Dit is bijvoorbeeld aan de orde als het verzoek in strijd is met door de gemeente vastgesteld beleid. Het is dan aan het bestuursorgaan om een afweging te maken welke belangen zwaarder wegen. In het artikel is ook een termijn opgenomen waarbinnen op het verzoek moet worden gereageerd.

Artikel 9. Uitvoering overheidsparticipatie
Als het verzoek om overheidsparticipatie wordt toegewezen, maakt het bestuursorgaan met de indiener afspraken over de overheidsparticipatie en ook over de stappen die volgen als de afspraken niet worden nagekomen. Afspraken over wat deze ondersteuning inhoudt zijn daarbij van belang. Ook worden vooraf schriftelijke afspraken gemaakt over wat de gevolgen zijn als afspraken niet worden nagekomen. Het ligt voor de hand deze afspraken vast te leggen in een overeenkomst.

Artikel 10. Verzoek toepassing uitdaagrecht

Bij het uitdaagrecht nemen inwoners of maatschappelijke partijen bepaalde taken van de gemeente over. In dit artikel staan een aantal onderwerpen die een initiatiefnemer moet opnemen in zijn verzoek, zodat concreet wordt waarom de initiatiefnemer een taak wil overnemen van de gemeente, welke kosten hiervoor nodig zijn, waarom dit beter of goedkoper is dan als de gemeente dit uitvoert, wat het draagvlak van andere belanghebbenden is en hoe de kwaliteit duurzaam wordt geborgd. Ook moet de initiatiefnemer onderbouwen hoe de wettelijk vastgestelde publiekrechtelijke waarborgen die voor de overheid gelden worden nageleefd. Er wordt immers een wettelijke taak die aan de overheid is toebedeeld uit handen gegeven. De invulling van deze onderdelen is afhankelijk van de uit te voeren taak en kan per initiatief verschillen.
Het bestuursorgaan blijft verantwoordelijk voor de uit voeren taak. Dit vereist dat de gemeente hier in het kader van het uitdaagrecht met de inwoners of maatschappelijke partijen sluitende afspraken over maakt en dat begint met een goed onderbouwd verzoek tot toepassing van het uitdaagrecht.

Artikel 11. Beoordeling verzoek toepassing uitdaagrecht
Het uitdaagrecht is een specifieke vorm van participatie genoemd in artikel 150, derde lid van de Gemeentewet op grond waarvan de raad verplicht is voorwaarden te bepalen waaronder ingezetenen en maatschappelijke partijen taken van de gemeente kunnen uitvoeren. Het verantwoordelijke bestuursorgaan beslist of het verzoek voor het uitdaagrecht wordt toegekend.
In het tweede en derde lid staan een aantal uitzonderingen. Hiermee wordt voorkomen dat het uitdaagrecht wordt toegepast in situaties waarin dit niet geschikt is. Bijvoorbeeld wanneer er al een overeenkomst is tussen de gemeente en een derde partij. Of als de opdrachtwaarde boven het drempelbedrag voor enkelvoudig onderhandse aanbestedingen als bedoeld in het geldende inkoopbeleid uitkomt. Het uitdaagrecht zet het aanbestedingsrecht namelijk niet opzij zoals hiervoor is omgeschreven en van inwoners kan niet worden verwacht de aanbestedingswet 2012 toe te passen.

Artikel 12. Uitvoering uitdaagrecht
Net als bij het verzoek om overheidsparticipatie, maakt het bestuursorgaan met de indiener afspraken over het uitdaagrecht en over de stappen die volgen als de afspraken niet worden nagekomen. Het bestuursorgaan en de initiatiefnemer maken afspraken over wat het uitdaagrecht precies inhoudt, wat de initiatiefnemer hiermee wil bereiken en hoelang dit duurt, hoe dit wordt bekostigd en hoe er achteraf wordt geëvalueerd. Ook worden bij het uitdaagrecht in een overeenkomst afspraken gemaakt over wat de gevolgen zijn als afspraken niet worden nagekomen.

Artikel 13. Evaluatie en monitoring
Participatieprocessen vergen vaak tijd om tot duurzame veranderingen te leiden. Daarom is een langere termijn nodig om de impact te meten en goed te beoordelen. Door een termijn van twee jaar te hanteren ontstaat er een meer realistisch en volledig beeld van de resultaten en effecten wat betreft participatieprocessen, waardoor de focus gelegd kan worden op optimaliseren.

Artikel 14. Nadere regels college
Het college heeft de bevoegdheid om nadere regels vast te stellen en bepaalde artikelen uit de verordening dus nader uit te werken. Dit betreft nadrukkelijk de uitvoering van deze regels.

De **artikelen 15. Overgangsrecht** en **16. Inwerkingtreding en citeertitel** spreken voor zich en hebben geen nadere toelichting nodig.