voorstel

Zwolle

Raadsbrief

Datum 2 december 2025

Onderwerp Participatieverordening
Versienummer 1

Portefeuillehouder Anja Roelfs

Samenvatting
Op 1 januari 2025 is de Wet versterking participatie op decentraal niveau in werking getreden. Als gevolg daarvan moeten gemeenten uiterlijk 1 januari 2027 een participatieverordening hebben vastgesteld. Deze nieuwe wet beoogt de betrokkenheid van inwoners bij de voorbereiding, uitvoering en evaluatie van beleid te versterken. De participatieverordening kan worden gezien als verbreding van de inspraakverordening en vervangt deze ook. Uw raad heeft het college opdracht gegeven om een participatieverordening op te stellen, die zowel voldoet aan de eisen van deze nieuwe wet, als duidelijke kaders biedt voor de betrokkenheid van inwoners bij beleidsprocessen. De VNG heeft in december 2024 een Model Participatieverordening beschikbaar gesteld voor gemeenten als handvat om die spelregels in een verordening te verankeren. De spelregels op het gebied van inwonersparticipatie in Zwolle staan beschreven in Hanza! Daarnaast vraagt de participatieverordening om ook keuzes te maken op het gebied van overheidsparticipatie, waaronder het wettelijk verankerde uitdaagrecht. Veel ligt al vast. Daarom gaat het bij de totstandkoming van de participatieverordening vooral om de uitwerking van het uitdaagrecht. In deze raadsbrief leest u op welke wijze de gemeente de totstandkoming van de participatieverordening vorm wil geven.

Bijlagen
n.v.t.

Openbaarheid
☒Openbaar

Wij stellen u voor kennis te nemen van:
- Het plan van aanpak om te komen tot een Participatieverordening

voorstel

Zwolle

Datum 2 december 2025

Inleiding

Als gevolg van de Wet versterking participatie op decentraal niveau die op 1 januari 2025 in werking is getreden, moeten gemeenten uiterlijk 1 januari 2027 een participatieverordening hebben vastgesteld. Deze wet beoogt de betrokkenheid van inwoners bij de voorbereiding, uitvoering en evaluatie van beleid te versterken. De participatieverordening kan worden gezien als verbreding van de inspraakverordening en vervangt deze ook. Uw raad heeft het college opdracht gegeven om een participatieverordening op te stellen die zowel voldoet aan de eisen van deze nieuwe wet als duidelijke kaders biedt voor betrokkenheid van inwoners bij beleidsprocessen. In Zwolle hebben we al jarenlange ervaring met inwonersparticipatie. Om daar invulling aan te geven hebben wij Hanza! ontwikkeld. Deze ervaring benutten wij om invulling te geven aan de participatieverordening.
De participatieverordening gaat over inwonerparticipatie, overheidsparticipatie en uitdaagrecht. Met Hanza! geven wij invulling aan inwonerparticipatie. De participatieruimte bij het opstellen van deze verordening zit alleen in het uitdaagrecht. Het uitdaagrecht is een verregaande vorm van overheidsparticipatie. We doen als gemeente al veel op het gebied van overheidsparticipatie, zoals het stimuleren van initiatieven door budget en ondersteuning. Daarom zit de participatieruimte voor de participatieverordening vooral in de uitwerking van het uitdaagrecht. Als gemeente ondersteunen wij het gedachtengoed van het uitdaagrecht, maar hebben hier nog geen regeling voor. Daarom gaan we onderzoeken wat het ambitieniveau van Zwolle is op het gebied van het uitdaagrecht door gesprekken te voeren met deelnemers tijdens de participatie. De gemeenteraad bepaalt het ambitieniveau. Dit krijgt een plek in de participatieverordening.

De participatieverordening heeft betrekking op de brede organisatie. Daarom is de totstandkoming van de verordening een omvangrijk proces waarbij veel collega's betrokken zijn, zoals van de afdelingen juridische zaken, planologie, dienstverlening en PPP. Naast de collega's vragen we ook uw raad om input te leveren. Zo krijgen we inzichtelijk of we al voldoende kennis en beleid hebben om de participatieverordening te kunnen schrijven of dat blijkt dat er aanvullend beleid nodig is. In deze raadsbrief leest u op welke wijze de participatieverordening tot stand komt.

Kaders

- Artikel 150, Gemeentewet
- Omgevingswet
- Inspraakverordening gemeente Zwolle
- Participatieaanpak Hanza! - raadsbesluit 30 mei 2023
- Raadsbrief ‘Tussenrapportage Hanza! inclusief Participatieverordening – 20 januari 2025
- Beslisnota Inwonerinitiatieven en Right to Challenge – raadsbesluit 13 maart 2023
- Wet versterking participatie op decentraal niveau - Besluit Eerste Kamer 4 juni 2024
- Verordening Burgerinitiatief – 11 maart 2010

Naast deze kaders gebruiken we de VNG modelverordening - 19 december 2024 als handreiking.

Kernboodschap

In dit plan van aanpak leest u op welke manier we tot de Participatieverordening willen komen. De verordening wordt in het najaar 2026 ter vaststelling aangeboden aan de gemeenteraad zodat we op 1 januari 2027 een vastgestelde Participatieverordening hebben die de huidige inspraakverordening vervangt.

voorstel

Zwolle

Datum 2 december 2025

Het uitdaagrecht is een verregaande vorm van overheidsparticipatie. We doen als gemeente al veel op het gebied van overheidsparticipatie, zoals het stimuleren van initiatieven door budget en ondersteuning. Daarom zit de participatieruimte voor de participatieverordening vooral in de uitwerking van het uitdaagrecht.

Toelichting

Wettelijke verplichting
Het opstellen van de verordening is een wettelijke verplichting. 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. 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. De participatieverordening legt vast welke kaders binnen de gemeente voor participatie gelden. De VNG heeft in december 2024 een Model Participatieverordening beschikbaar gesteld voor gemeenten als handvat om die spelregels in een verordening te verankeren.

Hanza! en de Participatieverordening
De Participatieverordening geeft de juridische kaders voor de wijze waarop inspraak en participatie geregeld zijn. Hanza! is het participatiebeleid dat beschrijft hoe wij invulling geven aan inwonerparticipatie. Hanza! is bewust opgesteld als een praktische aanpak waarmee de gemeente en andere initiatiefnemers zorgvuldige participatieprocessen kunnen organiseren. Hanza! geeft geen invulling aan overheidsparticipatie of het uitdaagrecht. De komende periode willen wij in gesprek met betrokkenen achterhalen wat het ambitieniveau van Zwolle is als het gaat om overheidsparticipatie en het uitdaagrecht en welke invulling daar het beste bij past. Uiteindelijk bepaalt de gemeenteraad het ambitieniveau. Daarnaast wordt onderzocht of er raakvlakken zijn tussen de participatieverordening en andere verordeningen, waaronder de Verordening Burgerinitiatief. In oktober en november 2025 is Hanza! geëvalueerd. Deze evaluatie is met uw raad gedeeld. Op basis van de evaluatie wordt Hanza! aangescherpt.

Overheidsparticipatie
In Zwolle doen we al veel op het gebied van overheidsparticipatie. Naast financiële ondersteuning via subsidies en regelingen biedt de gemeente bijvoorbeeld ook procesondersteuning aan bij gebiedsontwikkelingen of projecten door te helpen bij het organiseren van bijeenkomsten, communicatie of ideeën ophalen. De initiatiefnemer kan Hanza! De Zwolse Participatieaanpak gebruiken als kader met stappenplan en spelregels.

Uitdaagrecht
Het uitdaagrecht geeft burgers en maatschappelijke organisaties de mogelijkheid om bestaande taken van gemeenten, provincies of waterschappen over te nemen als zij denken dat ze dit beter, slimmer, goedkoper of anders kunnen uitvoeren.

Datum 2 december 2025

Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan bewoners die een wijkcentrum willen gaan beheren, of een speeltuin of groenbeheer in hun wijk over willen nemen van de gemeente. Het is bedoeld als een instrument voor overheidsparticipatie en om de rol van burgers in het lokaal bestuur te versterken.

Het uitdaagrecht is een verregaande vorm van overheidsparticipatie. Hier heeft gemeente Zwolle nog geen regeling voor. Wel faciliteren wij inwonersinitiatieven en geven we invulling aan het gedachtengoed van het uitdaagrecht. Dit is vastgesteld in het raadsbesluit van 13 maart 2023.
Met de komst van de Wet versterking participatie op decentraal niveau zijn gemeenten verplicht het uitdaagrecht op te nemen in de participatieverordening, daarmee is het wettelijk verankerd.
De invulling is vormvrij. De wet geeft gemeenten de ruimte om zelf te bepalen hoe ze het uitdaagrecht in de praktijk organiseren en invullen.

Daarom onderzoeken we wat het ambitieniveau van Zwolle is op het gebied van het uitdaagrecht. Dit doen wij door gesprekken te voeren met deelnemers tijdens de participatie rond deze verordening. Hoe we het uitdaagrecht willen organiseren en invullen (het ambitieniveau) krijgt een plek in de participatieverordening.

Projectteam

De gemeente heeft een projectteam geformeerd dat verantwoordelijk is voor het opstellen van de participatieverordening en daarin zitten collega's vanuit verschillende afdelingen met de disciplines:

- Projectleider
- Beleidsadviseur participatie / Participatieadviseur
- Beleidsadviseur Maatschappelijke Ontwikkeling
- Wijkmanager
- Communicatieadviseur
- Planjurist

Aanvullend aan het projectteam leest vanuit afdeling Juridische Zaken op verschillende momenten een jurist mee. De afdeling communicatie is eigenaar van de participatieverordening.

Het participatieplan volgens de fases van Hanza!

Het projectteam gaat onder begeleiding van een onafhankelijk gespreksleider volgens de fases van Hanza! aan de slag met de participatie. Op het gebied van inwonerparticipatie en overheidsparticipatie ligt al veel vast, daarover kan niet meer geparticipeerd worden. Het uitdaagrecht is een vorm van overheidsparticipatie die nog niet vastligt bij de gemeente Zwolle. De participatie bij de totstandkoming van de participatieverordening beperkt zich dus tot het uitdaagrecht. We gaan met deelnemers in gesprek om gezamenlijk het ambitieniveau te bepalen en vervolgens in beeld te brengen wat ervoor nodig is om daar invulling aan te geven.

Fase 1: Klaar voor de start [jan – feb 2026}

Wie zijn de deelnemers?

- Doe!-tank, aangevuld met Zwolle Fonds en een ondernemersvereniging
- Gemeenteraad
- Eigen medewerkers

Datum 2 december 2025

In de Doe-Tank zijn verschillende organisaties vertegenwoordigd, waaronder: Platform Zwolse Wijken, Seniorenraad, Jongerenraad, Participatieraad, Sportservice Zwolle, Zwolle Doet, Travers, Plaatselijk Belang Windesheim, Wijkvereniging Aa-landen, Vereniging Schelle-Oldeneel, Concillium, Toegankelijk Zwolle, WIJZ welzijn, Diaconaal platform Zwolle, Wij zijn de Wijk, Alevitsich Cultureel Centrum Zwolle.

Waar gaan we mee aan de slag?

- Inventariseren welke middelen Zwolle nu al inzet op het gebied van overheidsparticipatie.
- We onderzoeken of er raakvlakken zijn tussen de participatieverordening en andere verordeningen, waaronder de Verordening Burgerinitiatief.
- We inventariseren samen met de deelnemers wat nodig is om het participatieproces voor de totstandkoming van de participatieverordening goed te laten verlopen, zodat iedereen zich aan het einde gehoord en serieus genomen voelt.
- We spreken samen af hoe en welke stappen we gaan zetten in Fase 2, met wie en wat nodig is. Dit participatieplan wordt gedeeld met de deelnemers en daarna door het projectteam vastgesteld.

Fase 2: Samen werken aan oplossingen [mrt 26 – apr 26]

- Het projectteam voert het participatieplan uit dat in Fase 1 tot stand is gekomen.
- Uitkomsten uit de evaluatie van Hanza! (december 2025) worden meegenomen.
- Op basis van de inventarisatie in Fase 1 gaan we met de deelnemers in gesprek over het gewenste ambitieniveau voor het uitdaagrecht en over eventuele aanvullingen.
- We schrijven de concept-participatieverordening op basis van de uitkomsten van de gevoerde gesprekken en met behulp van de modelverordening van de VNG.

Fase 3: Het resultaat [mei 26 – juni 26]

- De concept-participatieverordening en het participatiejournaal worden voorgelegd aan de deelnemers.
- Eventuele feedback wordt verwerkt in de concept-participatieverordening en in het participatiejournaal.
- Het ontwerpbesluit participatieverordening wordt met het participatiejournaal na de zomer ter besluitvorming aangeboden aan uw raad.
- Het ontwerpbesluit wordt ter inzage gelegd en eventuele zienswijzen worden behandeld.
- De participatieverordening met het participatiejournaal wordt ter vaststelling aan uw raad voorgelegd.
- De vastgestelde participatieverordening wordt gepubliceerd op overheid.nl, waarna deze op de daarin aangegeven datum in werking zal treden.

Uw raad aan zet:

Januari 2026	:digitale vragen aan uw raad over het participatieproces
April 2026	:gesprek uw raad over het ambitieniveau bij het uitdaagrecht
Juni 2026	:reactie op concept-participatieverordening
September 2026	:1e besluitvormende ronde: ontwerpbesluit participatieverordening
November 2026	:2e besluitvormende ronde: vaststelling participatieverordening

Datum 2 december 2025

Maatschappelijk draagvlak & participatie
Bij de totstandkoming van Hanza! De Zwolse Participatieaanpak is er uitgebreid geparticipeerd met uw raad en de stad. Voor de participatieverordening gaan we graag met uw raad, de Doe!-Tank en eigen medewerkers in gesprek over keuzes die ten aanzien van de verordening nog gemaakt kunnen worden. Het projectteam gaat hier mee aan de slag op basis van de drie fases van Hanza! 1. Klaar voor de start, 2. Samen werken aan oplossingen en 3 Het resultaat. Omdat de verordening de juridische uitwerking is van onze participatieaanpak en dit al in Hanza! is vastgelegd, is de participatieruimte voor de verordening beperkt. De ruimte zit vooral in de manier waarop overheidsparticipatie en specifiek het uitdaagrecht een plek krijgt in de participatieverordening.

Communicatie
We informeren uw raad met deze raadsbrief. Vervolgens starten we met het uitvoeren van het plan van aanpak en informeren wij uw raad over dit traject, de uitkomsten en de vertaling naar de participatieverordening.

Financiën
Deze raadsbrief heeft geen financiële consequenties. De kosten voor totstandkoming van de participatieverordening kan opgevangen worden binnen het bestaand budget van de afdeling communicatie. Eventuele bijkomende kosten voor procesbegeleiding worden betaald vanuit bestaand Hanza! budget.

Risico’s
Wanneer de Participatieverordening niet tijdig voor 1 januari 2027 vastgesteld kan worden, voldoet Zwolle niet aan de wettelijke verplichting. Dit heeft mogelijk gevolgen voor het vertrouwen, politieke verantwoording en mogelijke toetsing door toezichthouders of rechtspraak. Daarom sturen we strak op de planning. Daarnaast geldt Hanza! als kader voor de participatieverordening. Het kan altijd zijn dat het proces rond de totstandkoming van de participatieverordening inzichten oplevert die leiden tot een aanpassing of aanscherping van het participatiebeleid. Mocht dat nodig zijn, dan zullen we het Hanza! participatiebeleid aanpassen.

Vervolg
We gaan aan de slag met het opstellen van de Participatieverordening en de bijbehorende (participatie)stappen die doorlopen moeten worden.

In het najaar van 2026 komen we bij uw raad terug met de participatieverordening voor besluitvorming.

voorstel

Zwolle

Datum 2 december 2025

Openbaarheid
Deze raadsbrief is openbaar.

Burgemeester en wethouders van Zwolle,

burgemeester, Peter Snijders

secretaris, Dick Emmer