Aan de leden

Datum
19 december 2024
Ons kenmerk
U202400498
Lbr.24/051
Telefoon
070 3738393
Bijlage(n)
2

Onderwerp
Model Participatieverordening 2024

Geachte leden van college en gemeenteraad,

In verband met de *Wet versterking participatie op decentraal niveau* moeten gemeenten hun inspraakverordening vervangen door een participatieverordening. Gemeenten hebben hiervoor de tijd tot 1 januari 2027. Om gemeenten hierin te ondersteunen biedt de VNG hierbij een Model Participatieverordening inclusief toelichting en een implementatiehandleiding aan.

In deze ledenbrief informeren we u over de inhoud van de Wet versterking participatie op decentraal niveau (hierna: de wet) en wat dit van gemeenten vraagt. Daarnaast gaan we in op de totstandkoming van Model Participatieverordening, de twee varianten waaruit de verordening bestaat en de verhouding met de Omgevingswet.

Inhoud Wet versterking participatie op decentraal niveau
De wet wijzigt artikel 150 van de Gemeentewet. Het doel is om de participatie van inwoners en maatschappelijke partijen te bevorderen. De wetgever vindt het belangrijk dat inwoners invloed kunnen uitoefenen op beslissingen die hen aangaan. Met hun ideeën en kennis kunnen zij ervoor zorgen dat besluiten van de gemeente beter aansluiten bij hun behoeften. Participatie is onderdeel van een sterke en levendige democratie. Tegen die achtergrond breidt de wet participatie verder uit.

Op dit moment zijn gemeenten verplicht, op grond van artikel 150 van de Gemeentewet, om een inspraakverordening te hebben. In deze verordening is geregeld wanneer en op welke wijze inwoners betrokken worden bij de voorbereiding van beleid. De wet wijzigt de Gemeentewet met ingang van 1 januari 2025. Gemeenten moeten hun inspraakverordening vanaf dat moment binnen twee jaar vervangen door een participatieverordening en inwoners niet alleen betrekken bij de totstandkoming van beleid, maar ook bij de uitvoering en de evaluatie van beleid. Daarnaast moeten gemeenten in de participatieverordening bepalen onder welke voorwaarden het

Vereniging van Nederlandse Gemeenten
Nassaulaan 12 Den Haag | Postbus 30435 | 2500 GK Den Haag
070 - 373 83 93 | info@vng.nl

uitdaagrecht wordt toegepast. Het uitdaagrecht houdt in dat inwoners en maatschappelijke partijen de gemeente vragen om de uitvoering van een gemeentelijke taak over te nemen.

Wat vraagt dit van gemeenten?
Gemeenten zijn vrij om te kiezen hoe zij de betrokkenheid van inwoners en het uitdaagrecht willen uitwerken in hun verordening. Met bijgaande Model Participatieverordening biedt de VNG gemeenten daar handvatten voor. Gemeenten die nog niet over een participatieverordening beschikken kunnen dit model gebruiken om een eigen participatieverordening vast te stellen. Gemeenten die al wel over een participatieverordening beschikken hoeven die, als de verordening aan de wet voldoet, niet aan te passen. Zij kunnen de Model Participatieverordening eventueel wel gebruiken om hun eigen verordening aan te vullen.

De VNG merkt op dat de invoering van een nieuwe participatieverordening wel iets van gemeenten vraagt. De verordening moet passen bij de cultuur en werkwijze van de gemeente en de behoeften van de inwoners. Om te komen tot een participatieverordening zal dus in de eerste plaats een gesprek gevoerd moeten worden over wat de wensen en behoeften zijn, maar ook over welke veranderingen dit met zich meebrengt. Bijvoorbeeld voor de ambtelijke capaciteit, maar ook voor de houding en het gedrag. Dit gesprek zal zowel binnen de gemeentelijke organisatie (college, raad en ambtenaren) als met de inwoners en maatschappelijke partijen moeten plaatsvinden. De Quick Scan Lokale Democratie van de VNG kan hier behulpzaam bij zijn.

Als dat gesprek is gevoerd, zal een plan moeten worden gemaakt om de veranderingen door te voeren, het daarvoor benodigde beleid vast te stellen en de invoering van de verordening voor te bereiden. De participatieverordening vraagt een permanent andere inzet van de gemeente. Uitgangspunt is dat inwoners veel meer betrokken worden bij alle fasen van het beleidsproces. Gemeenten die al aan de slag zijn gegaan met de participatieverordening geven aan dat dit een belangrijke cultuurverandering binnen de organisatie is. Pas als duidelijk is hoe die cultuurverandering tot stand kan komen en hiervoor beleid is vastgesteld, kan een gemeente de verordening vaststellen.

Totstandkoming Model Participatieverordening
Bij de totstandkoming van deze Model Participatieverordening zijn diverse partijen betrokken geweest. Zo is met een aantal gemeenten gesproken die al ervaring hebben met een participatieverordening. Raadsleden zijn betrokken om een goede invulling te kunnen geven aan de rol van de raad in participatieprocessen. Deskundigen vanuit de wetenschap of vanuit adviesbureaus hebben meegedacht en de rol en positie van bewoners en maatschappelijke partijen is afgestemd en ingevuld met een vertegenwoordiging van de Vereniging LSA bewoners.

Twee varianten in de Model Participatieverordening
De Model Participatieverordening bestaat uit twee varianten. Variant één biedt een basis. Hier wordt uitgewerkt hoe en wanneer inwoners betrokken worden bij de voorbereiding, uitvoering en evaluatie van beleid. Ook het uitdaagrecht (onderdeel van de uitvoering van beleid) is hierin uitgewerkt. Er zijn diverse keuzes opgenomen om zaken meer of minder gedetailleerd uit te werken.

De tweede variant biedt mogelijkheden om ook doelen en uitgangspunten in de verordening op te nemen. Verder gaat het in deze variant niet alleen om het uitdaagrecht, maar om overheidsparticipatie in bredere zin. En wordt in deze variant invulling gegeven aan de

mogelijkheden die inwoners en maatschappelijke partijen krijgen om ondersteuning te vragen aan de gemeente bij hun plannen voor de samenleving. Tot slot biedt ook deze variant diverse keuzemogelijkheden. Zo kan een gemeente een experimenteerbepaling opnemen om met enige regelmaat een nieuwe participatievorm toe te passen.

Een gemeente kan ervoor kiezen om nu een keuze te maken voor variant 1 en om participatie op enkele beleidsterreinen in te zetten en dit geleidelijk uit te breiden op andere terreinen en andere mogelijkheden (ontwikkelen richting variant 2).

Verhouding met de Omgevingswet
Het is aan gemeenten zelf om te bepalen of de participatieverordening ook betrekking heeft op de instrumenten uit de Omgevingswet zoals de omgevingsvisie of het omgevingsplan. Als een gemeente besluit de participatieverordening daarop van toepassing te verklaren, dan is het wel van belang rekening te houden met de motiveringsplicht uit het Omgevingsbesluit. Op grond daarvan moet een gemeente, bij het vaststellen of wijzigen van bijvoorbeeld een omgevingsvisie of omgevingsplan, kenbaar maken hoe ze aan de participatieverordening uitvoering heeft gegeven.

Verder verdient opmerking dat een gemeente de participatieverordening niet op alle instrumenten uit de Omgevingswet van toepassing kan verklaren. Bij het aanvragen van een omgevingsvergunning moet een aanvrager wel kenbaar maken of participatie heeft plaatsgevonden en zo ja, wat de resultaten daarvan waren, maar participatie is op grond van de Omgevingswet niet verplicht voor binnenplanse omgevingsplanactiviteiten: de aanvrager dient enkel aan te geven of hij heeft geparticipeerd. Voor buitenplanse omgevingsplanactiviteiten geldt wel dat de gemeenteraad participatie kan verplichten maar de participatie zelf is vormvrij. Het is dus aan de aanvrager om hier invulling aan te geven.

Bijlagen
Deze ledenbrief bevat twee bijlagen:
Bijlage 1 – Model Participatieverordening 2024 met algemene en artikelsgewijze toelichting.
Bijlage 2 – Implementatiehandleiding bij de Model Participatieverordening 2024. Dit is een nadere toelichting van de te maken keuzes en instructies voor de toepassing van de verordening.

Meer informatie
Op de VNG website Lokale Democratie (lokale-democratie.nl) is informatie te vinden over participatie en uitdaagrecht. Naast informatie over gemeenten die al een participatieverordening hebben vastgesteld (aan de hand van een kaart van Nederland) is daar ook informatie over de in deze brief genoemde Quick Scan Lokale Democratie te vinden.

Vragen?
Neem contact op via info@vng.nl. De informatie uit deze ledenbrief wordt ook geplaatst op de website van de VNG. De modelverordening zal opgenomen worden in de Kennisbank Decentrale Regelgeving van Sdu.

Met vriendelijke groet,
Vereniging van Nederlandse Gemeenten

mr L.K. Geluk
Algemeen directeur

Model Participatieverordening 2024 (nieuw model, december 2024)

Leeswijzer modelbepalingen

- […] of [**iets**] = door gemeente in te vullen, zie bijvoorbeeld de definitie van college in artikel 1 van zowel variant 1 als variant 2;
- [*iets*] = facultatief, zie bijvoorbeeld artikel 2, tweede lid in variant 1 en artikel 3, tweede lid in variant 2;
- [**(iets)**] = een duiding ter illustratie of uitleg voor gemeente, zie bijvoorbeeld artikel 2, derde lid in variant 1 en artikel 3, derde lid in variant 2;
- [iets **OF** iets] = door gemeente te kiezen, zie bijvoorbeeld artikel 13, tweede lid in variant 1 en artikel 17, tweede lid in variant 2;
- combinaties zijn ook mogelijk, zie bijvoorbeeld artikel 6, derde lid in variant 1 en artikel 11, derde lid in variant 2, voor een bepaling met een facultatief deel en een deel met een uitleg van wat ingevuld kan worden.

Nadere uitleg is opgenomen in de implementatiehandleiding.

De gemeenteraad van de gemeente [**naam gemeente**];
gelezen het voorstel van het college van burgemeester en wethouders van [**datum en nummer**];
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;
gezien het advies van de [**naam commissie**];
besluit vast te stellen de volgende verordening:

Participatieverordening [naam gemeente, jaartal]

Variant 1 – Inwonersparticipatie en uitdaagrecht

Hoofdstuk 1 – Inleidende bepalingen

Artikel 1. Definities

Deze verordening verstaat onder:

– beleid: gedragslijn, project, programma of plan van de gemeente om een bepaald doel te realiseren;

– bestuursorgaan: het bestuursorgaan dat bevoegd is, afhankelijk van de inhoud van het beleid of de taak is dat de gemeenteraad, het college of de burgemeester;

– college: het college van burgemeester en wethouders van de gemeente [**naam gemeente**];

– inspraak: de mogelijkheid die een bestuursorgaan inwoners en belanghebbenden biedt om hun mening te geven als bedoeld in artikel 150, tweede lid, van de Gemeentewet;

– inwoners: ingezetenen als bedoeld in artikel 2 van de Gemeentewet;

– inwonersparticipatie: op initiatief van de gemeente betrekken van inwoners [*ondernemers*] [*en maatschappelijke partijen*] bij de voorbereiding, uitvoering of evaluatie van beleid;

– maatschappelijke partijen: verenigingen, stichtingen, buurtcomités [*, sociale ondernemingen* OF *ondernemingen zonder winstoogmerk* OF *ondernemingen die geen winst uitkeren*] en andere organisaties [*die een collectief vormen en*] die tot doel hebben een actieve bijdrage te leveren aan de samenleving binnen de gemeente;

[– *ondernemers: bedrijven en instellingen die statutair binnen de gemeente zijn gevestigd of in hoofdzaak binnen de gemeente hun activiteiten verrichten;*]

– 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. Reikwijdte

1. Elk bestuursorgaan besluit ten aanzien van zijn eigen beleid of inwonersparticipatie plaatsvindt en ten aanzien van zijn eigen taken of om toepassing van het uitdaagrecht kan worden verzocht.

[*2. 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.*]
[**3.**] Er vindt geen inwonersparticipatie of toepassing van het uitdaagrecht plaats als:
[**(a. het om een lopend uitvoerings- of evaluatietraject of een ondergeschikte herziening van die trajecten of het beleid gaat;**
b. inwonersparticipatie of toepassing van het uitdaagrecht bij of krachtens wettelijk voorschrift uitgesloten is;
c. de uitkomst van de inwonersparticipatie of de toepassing van het uitdaagrecht vanwege de spoedeisendheid niet kan worden afgewacht;
d. de verantwoordelijkheid van het betrokken bestuursorgaan voor kwetsbare groepen in de samenleving zwaarder moet wegen;
e. sprake is van uitvoering van hogere regelgeving waarbij het bestuursorgaan geen of nauwelijks beleidsvrijheid heeft;
f. het om interne [*organisatorische*] aangelegenheden van de gemeente gaat;
g. het om de begroting, de tarieven voor gemeentelijke dienstverlening en belastingen bedoeld in hoofdstuk XV van de Gemeentewet gaat; of
h....)].

Hoofdstuk 2 - Inwonersparticipatie

Artikel 3. Plan voor inwonersparticipatie

[*1.*] Het bestuursorgaan stelt voorafgaand aan de voorbereiding, uitvoering of evaluatie van beleid [*, aan de hand van het door de gemeenteraad vastgestelde participatiebeleid* ***(naam beleidsplan noemen),***] een plan met het proces en de planning van de inwonersparticipatie op en maakt dit [*binnen* **(bijvoorbeeld twee weken)**] openbaar.
[*2. Het plan bevat in elk geval:*
a. een omschrijving van het beleid dat voorbereid, uitgevoerd of geëvalueerd wordt;
b. informatie over het doel, het proces en de planning van de inwonersparticipatie; en
c. informatie over de ambtelijke en bestuurlijke besluitvorming over het beleid.]

[*3. Als het college de besluitvorming over beleid voor de gemeenteraad voorbereidt, stelt het college het plan op en informeert de gemeenteraad over de inhoud.*]

Artikel 4. Inspraak

Als een bestuursorgaan in het kader van de inwonersparticipatie voor inspraak kiest of als inspraak wettelijk verplicht is, is afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing, tenzij het bestuursorgaan een ander proces vaststelt.

Artikel 5. Eindverslag inwonersparticipatie

[*1.*] Nadat inwonersparticipatie heeft plaatsgevonden stelt het bestuursorgaan een eindverslag van de inwonersparticipatie op en maakt dit [*binnen* **(bijvoorbeeld twee weken)**] openbaar.

[*2. Het eindverslag bevat in elk geval:*

a. een beschrijving van het proces dat is gevolgd;

b. de uitkomsten van het proces en de argumenten die naar voren zijn gebracht;

c. een onderbouwde reactie op die uitkomsten en argumenten waarbij is aangegeven hoe het beleid naar aanleiding daarvan is aangepast; en

d. een evaluatie van het proces dat is gevolgd.]

[*3. Als het college op grond van artikel 3, derde lid het plan voor de inwonersparticipatie heeft opgesteld, stelt het college ook het eindverslag op en informeert de gemeenteraad over de inhoud.*]

Hoofdstuk 3 - Uitdaagrecht

Artikel 6. Verzoek toepassing uitdaagrecht

1. Inwoners en maatschappelijke partijen kunnen bij het college een verzoek om toepassing van het uitdaagrecht indienen.

2. Het verzoek bevat een omschrijving van de taak die de indiener voor ogen heeft, de reden dat de indiener het verzoek indient en het resultaat dat de indiener beoogt.

[***(3. De indiener van het verzoek geeft daarnaast in elk geval aan:***

a. wat de betrokkenheid, kennis en ervaring van de indiener met de taak is;

b. welke kosten of middelen er volgens de indiener aan de uitvoering van de taak verbonden zijn;

c. hoe de indiener de kwaliteit en de uitvoering van de taak wil waarborgen; en

d. ...).]

[*4. De indiener maakt voor het verzoek gebruik van het door het college vastgestelde formulier.*]
[*5.*] Het college kan naar aanleiding van het verzoek aanvullende informatie opvragen.

[*Artikel 7. Ondersteuning indiener verzoek toepassing uitdaagrecht*
1. Het college zorgt voor ondersteuning van degene die een verzoek om toepassing van het uitdaagrecht wil indienen of een verzoek om toepassing van het uitdaagrecht heeft ingediend.
2. Het college zorgt dat er in de buurt op een laagdrempelige manier om deze ondersteuning kan worden gevraagd.

Artikel [*8.*] Beoordeling verzoek toepassing uitdaagrecht
1. Het college zendt een ingediend verzoek door aan het bestuursorgaan dat bevoegd is om op het verzoek te reageren en informeert de indiener hierover.
[*2. Als de gemeenteraad op het verzoek om toepassing van het uitdaagrecht moet reageren, bereidt het college de reactie op het verzoek voor.*]
[**3.**] Onverminderd artikel 2, derde lid, wijst het bestuursorgaan een verzoek af als:
[***(a. het verzoek ziet op een taak waarvan de aard zich tegen toepassing van het uitdaagrecht verzet;***
b. het verzoek in strijd is met door de gemeente vastgesteld beleid;
c. het verzoek niet voldoet aan de in artikel 6, derde lid gestelde eisen; of
d. …)].
[*4. Het bestuursorgaan kan een verzoek afwijzen als:*
a. het bestuursorgaan van oordeel is dat de taak met de toepassing van het uitdaagrecht niet beter wordt uitgevoerd of de kosten hoger zijn;
b. als de opdrachtwaarde boven de Europese drempelwaarde als bedoeld in paragraaf 2.1.1.1 van de Aanbestedingswet 2012 uitkomt; of
c. …]
[**5.**] Het bestuursorgaan reageert binnen [**(bijvoorbeeld vier)**] weken op het verzoek. Het bestuursorgaan kan deze termijn met [**(bijvoorbeeld vier)**] weken verdagen.
[**6.**] Het bestuursorgaan onderbouwt de reactie op het verzoek en maakt de reactie en de onderbouwing [*binnen* **(bijvoorbeeld twee weken)**] openbaar.

Artikel [*9.*] Uitvoering taak

Als het bestuursorgaan het verzoek om toepassing van het uitdaagrecht toewijst, maakt het met de indiener afspraken over:
[**(a. het proces, het resultaat en de looptijd van de uitvoering van de taak;**
b. het budget en de financieringswijze van de uitvoering van de taak;
c. het contact met [*en de ondersteuning door*] het bestuursorgaan gedurende de uitvoering van de taak;
d. de stappen bij het niet nakomen van de gemaakte afspraken en het tussentijds beëindigen van de uitvoering van de taak; en
e. de evaluatie van de uitvoering van de taak.)]

Hoofdstuk 4 – Slotbepalingen

[*Artikel* [*10.*] *Participatieparagraaf*
[*1.*] *Het college neemt elk jaar een paragraaf in de begroting op waarin de speerpunten voor participatie in het komend jaar benoemd worden* [*en legt deze paragraaf ter besluitvorming aan de gemeenteraad voor*].]
[*2. Het college neemt elk jaar een paragraaf in het jaarverslag op waarin het college verslag doet van de uitvoering van deze verordening* [*en legt deze ter besluitvorming aan de gemeenteraad voor*].]

[*Artikel* [*11.*] *Nadere regels college*
Het college kan over inwonersparticipatie **OF** *het uitdaagrecht nadere regels vaststellen.*]

[*Artikel* [*12.*] *Hardheidsclausule*
Het bestuursorgaan kan in bijzondere gevallen afwijken van de bepalingen in deze verordening. Het bestuursorgaan onderbouwt waarom het afwijkt.]

Artikel [*13.*] Intrekking oude verordening en overgangsrecht
1. De [**citeertitel oude verordening**] wordt ingetrokken.
2. De [**citeertitel oude verordening**] blijft van toepassing op beleid waarvoor ten tijde van de inwerkingtreding van deze verordening reeds een [**participatieprocedure OF inspraakprocedure**] op grond van die verordening was gestart.

Artikel [*14.*] Inwerkingtreding en citeertitel
1. Deze verordening treedt in werking op [**datum**].

2. Deze verordening wordt aangehaald als: Participatieverordening [**naam gemeente, jaartal**].

Aldus vastgesteld in de openbare raadsvergadering van [**datum**].

De voorzitter,

De griffier,

Variant 2 – Inwonersparticipatie en overheidsparticipatie

Hoofdstuk 1 – Inleidende bepalingen

Artikel 1. Definities

Deze verordening verstaat onder:

– beleid: gedragslijn, project, programma of plan van de gemeente om een bepaald doel te realiseren;

– bestuursorgaan: het bestuursorgaan dat bevoegd is, afhankelijk van de inhoud van het beleid of de taak is dat de gemeenteraad, het college of de burgemeester;

– college: het college van burgemeester en wethouders van de gemeente [**naam gemeente**];

– 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;

– inwoners: ingezetenen als bedoeld in artikel 2 van de Gemeentewet;

– inwonersparticipatie: op initiatief van de gemeente betrekken van inwoners [*ondernemers*] [*en maatschappelijke partijen*] bij de voorbereiding, uitvoering of evaluatie van beleid;

– maatschappelijke partijen: verenigingen, stichtingen, buurtcomités [*, sociale ondernemingen* OF *ondernemingen zonder winstoogmerk* OF *ondernemingen die geen winst uitkeren*] en andere organisaties [*die een collectief vormen en*] die tot doel hebben een actieve bijdrage te leveren aan de samenleving binnen de gemeente;

[– *ondernemers: bedrijven en instellingen die statutair binnen de gemeente zijn gevestigd of in hoofdzaak binnen de gemeente hun activiteiten verrichten;*]

– overheidsparticipatie: op initiatief van inwoners en maatschappelijke partijen betrekken van de gemeente bij de voorbereiding, uitvoering of evaluatie van beleid, daaronder ook het uitdaagrecht begrepen;

– participatie: de samenwerking tussen een bestuursorgaan en inwoners of maatschappelijke partijen, in welke vorm dan ook, daaronder ook inwonersparticipatie en overheidsparticipatie begrepen;

– 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.

Hoofdstuk 2 - Kaders en uitgangspunten

[*Artikel 2. Doelstelling*
Het doel van deze verordening is:
(a. duidelijkheid te geven over het proces van participatie en de voorwaarden waaronder toepassing van het uitdaagrecht mogelijk is;
b. de samenwerking tussen een bestuursorgaan enerzijds en inwoners en maatschappelijke partijen anderzijds te versterken;
c. de kwaliteit van lokale democratische processen te vergroten;
d. de samenleving binnen de gemeente te versterken; en
e....)].

Artikel [*3.*] Reikwijdte
1. Elk bestuursorgaan besluit ten aanzien van zijn eigen beleid, taken en bevoegdheden of participatie wordt toegepast.
[*2. 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.*]
[**3.**] Er vindt geen participatie plaats als:
[**(a. het om een lopend uitvoerings- of evaluatietraject of een ondergeschikte herziening van die trajecten of het beleid gaat;**
b. participatie bij of krachtens wettelijk voorschrift uitgesloten is;
c. de uitkomst van participatie vanwege de spoedeisendheid niet kan worden afgewacht;
d. de verantwoordelijkheid van het betrokken bestuursorgaan voor kwetsbare groepen in de samenleving zwaarder moet wegen;
e. sprake is van uitvoering van hogere regelgeving waarbij het bestuursorgaan geen of nauwelijks beleidsvrijheid heeft;
f. het om interne [*organisatorische*] aangelegenheden van de gemeente gaat;
g. het om de begroting, de tarieven voor gemeentelijke dienstverlening en belastingen bedoeld in hoofdstuk XV van de Gemeentewet gaat; of
h. ...)].

[*Artikel* [*4.*] *Zorgplicht bestuursorgaan*

Het bestuursorgaan zorgt ervoor dat:

[***(a. inwoners en maatschappelijke partijen tijdig worden betrokken en als alle opties nog open staan;***

b. inzichtelijk is hoe het proces van participatie eruitziet en welke vormen van participatie tijdens het proces mogelijk zijn;

c. de voor het proces van participatie benodigde stukken openbaar zijn;

d. tijdens het proces van participatie inzichtelijk is wat de stand van zaken is;

e. het proces van participatie zorgvuldig verloopt;

f. duidelijk is waar inwoners en maatschappelijke partijen terecht kunnen met vragen of klachten over het proces van participatie;

g. na afloop kenbaar is hoe het proces van participatie is verlopen, wat de uitkomsten waren en hoe deze uitkomsten een plaats hebben gekregen in de besluitvorming; en

h. ...)].

[*Artikel* [*5.*] *Participatieparagraaf en participatiejaarverslag*

[*1.*] *Het college neemt elk jaar een paragraaf in de begroting op waarin de speerpunten voor participatie in het komend jaar benoemd worden* [*en legt deze paragraaf ter besluitvorming aan de gemeenteraad voor*].]

[*2. Het college neemt elk jaar een paragraaf in het jaarverslag op waarin het college verslag doet van de uitvoering van deze verordening* [*en legt deze paragraaf ter besluitvorming aan de gemeenteraad voor*].

[*3. In de paragraaf in het jaarverslag gaat het college in op:*

(a. de wijze waarop participatieprocessen zijn georganiseerd;

b. de rolinvulling door de gemeenteraad en het college;

c. de gebruikte instrumenten, resultaten en kosten van de participatieprocessen;

d. de belangrijkste ervaringen en de aanbevelingen die hieruit voortvloeien;

e. ...).]

[*Artikel* [*6.*] *Experimenteerprogramma*

1. Het college stelt tweejaarlijks een experimenteerprogramma vast om de ontwikkeling van participatie te bevorderen [*en legt dit programma ter besluitvorming aan de gemeenteraad voor*].

2. Het programma omvat:

(a. een keuze van de te beproeven nieuwe vormen van participatie;
b. een keuze van de te bereiken nieuwe doelgroepen;
c. een overzicht van de benodigde middelen en capaciteit;
d. een overzicht van de toetsingscriteria voor de evaluatie na het experiment; en
e. ...).]

Hoofdstuk 3 – [Participatie OF Inwonersparticipatie]

Artikel [*7.*] Plan voor [**participatie OF inwonersparticipatie**]
[*1.*] Het bestuursorgaan stelt voorafgaand aan de voorbereiding, uitvoering of evaluatie van beleid [*, aan de hand van het door de gemeenteraad vastgestelde participatiebeleid* ***(naam beleidsplan noemen),***] een plan met het proces en de planning van de [**participatie OF inwonersparticipatie**] op en maakt dit [*binnen* **(bijvoorbeeld twee weken)**] openbaar.
[*2. Het plan bevat in elk geval:*
a. een omschrijving van het beleid dat voorbereid, uitgevoerd of geëvalueerd wordt;
b. het oogmerk van het proces waarbij het bestuursorgaan een keuze maakt uit:
1 ° kwaliteit of effectiviteit van het beleid verbeteren;
2 ° draagvlak voor het beleid vergroten;
3 ° zorgen voor betere besluiten, vaardigheden of financiële voordelen;
4 ° democratische rechten en actief burgerschap bevorderen;
5 ° zeggenschap en medeverantwoordelijkheid creëren;
6 ° democratisch ideaal, legitimiteit of overbrugging van de politieke kloof nastreven;
7 ° [.....]; of
8 ° een combinatie van deze oogmerken.
c. de vorm van participatie, waarbij het bestuursorgaan een keuze maakt uit:
1 ° informeren: inwoners en maatschappelijke partijen krijgen informatie;
2 ° inspraak: inwoners en maatschappelijke partijen kunnen hun mening geven;
3 ° adviseren: het bestuursorgaan gaat in gesprek met inwoners en maatschappelijke partijen en betrekt hun adviezen bij het nemen van het besluit;
4 ° coproduceren: het bestuursorgaan maakt samen met inwoners en maatschappelijke partijen een plan en besluit daarover;
5 ° meebeslissen: het bestuursorgaan maakt samen met inwoners en maatschappelijke partijen een plan en zij besluiten daar samen over;

6° beslissen: het bestuursorgaan maakt samen met inwoners en maatschappelijke partijen een plan en de inwoners en maatschappelijke partijen besluiten daarover;
7° [.....]; of
8° een combinatie van deze vormen; en
d. informatie over de procedure en de planning van het proces waarbij in elk geval aandacht is voor de te betrekken doelgroepen en hoe die benaderd worden, de informatievoorziening aan die doelgroepen gedurende en na afloop van het proces en de ambtelijke en bestuurlijke besluitvorming over het beleid.]
[*3. Als het college de besluitvorming over beleid voor de gemeenteraad voorbereidt, stelt het college het plan op en informeert de gemeenteraad over de inhoud.*]

Artikel [*8.*] Inspraak
Als een bestuursorgaan in het kader van de [**participatie OF inwonersparticipatie**] voor inspraak kiest of inspraak wettelijk verplicht is, is afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing, tenzij het bestuursorgaan een ander proces vaststelt.

[*Artikel* [*9.*] *Ondersteuning participatie*
1. Het college zorgt voor ondersteuning van degene die aan participatie wil deelnemen of een verzoek om participatie wil indienen of heeft ingediend.
2. Het college zorgt dat er in de buurt op een laagdrempelige manier om deze ondersteuning kan worden gevraagd.

Hoofdstuk 4 – Inwonersparticipatie

OF

Hoofdstuk 4 – Aanvullende bepalingen inwonersparticipatie

Artikel [*9.*] *Ondersteuning inwonersparticipatie*
1. Het college zorgt voor ondersteuning van degene die aan het proces van inwonersparticipatie wil deelnemen.
2. Het college zorgt dat er in de buurt op een laagdrempelige manier om deze ondersteuning kan worden gevraagd.

Artikel [10.] Eindverslag inwonersparticipatie

[*1.*] Nadat inwonersparticipatie heeft plaatsgevonden stelt het bestuursorgaan een eindverslag op en maakt dit [*binnen* **(bijvoorbeeld twee weken)**] openbaar.
[*2. Het eindverslag bevat in elk geval:*
a. een beschrijving van het proces dat is gevolgd;
b. de uitkomsten van het proces;
c. een reactie op die uitkomsten waarbij beargumenteerd is aangegeven hoe het beleid naar aanleiding daarvan is aangepast; en
d. een evaluatie van het proces dat is gevolgd.]
[3. Als het college op grond van artikel 7, derde lid het plan heeft opgesteld, stelt het college ook het eindverslag op en informeert de gemeenteraad over de inhoud.]

Hoofdstuk 5 – [Aanvullende bepalingen overheidsparticipatie OF Overheidsparticipatie]

Artikel [*11.*] Verzoek om overheidsparticipatie
1. Inwoners en maatschappelijke partijen kunnen bij het college een verzoek om overheidsparticipatie indienen.
2. Het verzoek bevat:
a. een omschrijving van de overheidsparticipatie die de indiener voor ogen heeft;
b. de reden dat de indiener het verzoek indient; en
c. het resultaat dat de indiener beoogt.
[***(3. De indiener van het verzoek geeft daarnaast in elk geval aan:***
a. wat de relevante betrokkenheid, kennis en ervaring van de indiener is;
b. welke kosten of middelen er volgens de indiener aan het verzoek verbonden zijn;
c. bij een verzoek om toepassing van het uitdaagrecht hoe de indiener de kwaliteit en de uitvoering van de taak wil waarborgen; en
e. …..).]
[*4. De indiener maakt voor het verzoek gebruik van het door het college vastgestelde formulier.*]
[**5.**] Het college kan naar aanleiding van het verzoek aanvullende informatie opvragen.

[*Artikel* [*12.*] *Ondersteuning indiener verzoek overheidsparticipatie*
1. Het college zorgt voor ondersteuning van degene die een verzoek om overheidsparticipatie wil indienen of heeft ingediend.

2. Het college zorgt dat er in de buurt op een laagdrempelige manier om deze ondersteuning kan worden gevraagd.

Artikel [*13.*] Beoordeling verzoek overheidsparticipatie

1. Het college zendt een ingediend verzoek door aan het bestuursorgaan dat bevoegd is om op het verzoek te reageren en informeert de indiener hierover.

[*2. Als de gemeenteraad op het verzoek moet reageren, bereidt het college de reactie op het verzoek voor.*]

[**3.**] Onverminderd artikel 3, derde lid, wijst het bestuursorgaan een verzoek af als:

[**(a. het verzoek ziet op een taak waarvan de aard zich tegen toepassing van overheidsparticipatie verzet;**

b. het verzoek in strijd is met door de gemeente vastgesteld beleid;

c. het verzoek niet voldoet aan de in artikel 12, derde lid gestelde eisen; of

d. …)].

[*4. Het bestuursorgaan kan een verzoek om overheidsparticipatie afwijzen als:*

a. het bestuursorgaan van oordeel is dat de taak met de overheidsparticipatie niet beter wordt uitgevoerd of de kosten hoger zijn;

b. de opdrachtwaarde boven de Europese drempelwaarde als bedoeld in paragraaf 2.1.1.1 van de Aanbestedingswet 2012 uitkomt; of

c. …].

[**5.**] Het bestuursorgaan reageert binnen [**(bijvoorbeeld vier)**] weken op het verzoek. Het bestuursorgaan kan deze termijn met [**(bijvoorbeeld vier)**] weken verdagen.

[**6.**] Het bestuursorgaan onderbouwt de reactie op het verzoek en maakt de reactie en de onderbouwing [*binnen* **(bijvoorbeeld twee weken)**] openbaar.

Artikel [*14.*] Uitvoering overheidsparticipatie

Als het bestuursorgaan het verzoek om overheidsparticipatie toewijst, maakt het met de indiener afspraken over:

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 tussentijds beëindigen van de overheidsparticipatie; en

e. de evaluatie van de overheidsparticipatie.

Hoofdstuk 6 – Slotbepalingen

[*Artikel [15.] Nadere regels college*
Het college kan over ***participatie*** OF ***inwonersparticipatie*** OF ***overheidsparticipatie*** *nadere regels vaststellen.*]

[*Artikel [16.] Hardheidsclausule*
Het bestuursorgaan kan in bijzondere gevallen afwijken van de bepalingen in deze verordening. Het bestuursorgaan onderbouwt waarom het afwijkt.]

Artikel [*17.*] Intrekking oude verordening en overgangsrecht
1. De [**citeertitel oude verordening**] wordt ingetrokken.
2. De [**citeertitel oude verordening**] blijft van toepassing op beleid waarvoor ten tijde van de inwerkingtreding van deze verordening reeds een [**participatieprocedure OF inspraakprocedure**] op grond van die verordening was gestart.

Artikel [*18.*] Inwerkingtreding en citeertitel
1. Deze verordening treedt in werking op [**datum**].
2. Deze verordening wordt aangehaald als: Participatieverordening [**naam gemeente en eventueel jaartal**].

Aldus vastgesteld in de openbare raadsvergadering van [**datum**].

De voorzitter,

De griffier,

TOELICHTING

Algemeen deel

Aanleiding: Wet versterking participatie op decentraal niveau

Op 1 januari 2025 is de Wet versterking participatie op decentraal niveau in werking getreden (Stb. 2024, 203, hierna: de wet). 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 wet beoogt in de tweede plaats dus dat gemeenten hun inspraakverordening vervangen door een participatieverordening en dat zij daarin meer recht doen 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.

Invulling participatieverordening

In de wet is niet voorgeschreven welke middelen voor participatie gemeenten precies in hun participatieverordening moeten opnemen. Verder zijn gemeenten ook

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. Bij die afweging zal in de eerste plaats aandacht moeten zijn voor de wensen die er binnen de gemeente, en onder de inwoners, ten aanzien van participatie zijn. Daarnaast zal een gemeente echter ook rekening moeten houden met de kosten of andere middelen die met de uitvoering van de verordening gemoeid zijn en wat de uitvoering van de verordening van de ambtelijke organisatie vraagt. Bijvoorbeeld als het aankomt op de houding en het gedrag, maar ook als het op de planning van besluitvormingsprocessen aankomt.

Dat hierin een zorgvuldige afweging wordt gemaakt is van groot belang, want de invulling die een gemeente aan de participatieverordening geeft, heeft gevolgen voor de verwachtingen die de inwoners en de maatschappelijke partijen van de gemeente hebben. Als een participatieverordening uiteindelijk niet uitvoerbaar is, bijvoorbeeld vanwege de kosten en ambtelijke capaciteit die de uitvoering vraagt, dan betekent dit dat die verwachtingen waarschijnlijk niet worden waargemaakt en dat heeft ook gevolgen voor het vertrouwen van inwoners en maatschappelijke partijen in de overheid in het algemeen en de gemeente in het bijzonder.

Tegen die achtergrond is er in deze verordening in de eerste plaats voor gekozen om de kennis en ervaring van de inwoners, organisaties en andere belanghebbenden binnen de gemeente zoveel mogelijk te benutten en dit ook in alle stappen van het beleidsproces te doen. Vanaf het bepalen van de agenda tot aan de voorbereiding, besluitvorming, uitvoering en evaluatie van het gemeentelijk beleid. In deze verordening zijn daartoe de spelregels voor inwonersparticipatie opgenomen. Dat wil zeggen dat het gaat om een kader voor de wijze waarop inwoners, organisaties en andere belanghebbenden op initiatief van de gemeente bij het beleidsproces worden betrokken. [**Verder biedt de verordening ruimte aan het uitdaagrecht. Er zijn in de verordening voorwaarden opgenomen waaronder de gemeente het uitdaagrecht toepast en de verordening voorziet ook in een procedure bij het indienen van een verzoek daartoe.**

OF

Verder is er een wens om ook initiatieven vanuit inwoners en maatschappelijke partijen zoveel mogelijk te omarmen. Daartoe wordt ook overheidsparticipatie, dus

de situatie waarin de gemeente op initiatief van inwoners en maatschappelijke partijen wordt betrokken bij plannen die inwoners en maatschappelijke partijen hebben, in de verordening gefaciliteerd. Onderdeel van die overheidsparticipatie is ook het uitdaagrecht zoals dat vanaf 1 januari 2025 in de Gemeentewet verankerd is. Er zijn in de verordening voorwaarden opgenomen waaronder overheidsparticipatie plaats kan vinden en de verordening voorziet ook in een procedure bij het indienen van een verzoek daartoe.]

Daarbij 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.

Aansprakelijkheid en aanbesteding

Benadrukt wordt dat het bij de toepassing van het uitdaagrecht van belang is om rekening te houden met bepaalde juridische aspecten. Dat betreft in elk geval het aanbestedings- en aansprakelijkheidsrecht.

Voor de verhouding tussen het uitdaagrecht en het aanbestedingsrecht geldt dat er in de memorie van toelichting bij de wet is opgemerkt dat gemeenten, ook bij de toepassing van het uitdaagrecht, de aanbestedingsregels moeten naleven. Kortom, het uitdaagrecht zet het aanbestedingsrecht niet opzij. Er zijn echter wel mogelijkheden om het uitdaagrecht binnen de context van het aanbestedingsrecht te stimuleren. Zo kan een gemeente de aanbesteding op het uitdaagrecht laten aansluiten. Hoe dit precies vorm moet krijgen zal per geval moeten worden bepaald.

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 kan worden overgedragen. Dit kan bijvoorbeeld aan de orde zijn als het uitdaagrecht ziet op het inrichten of onderhouden van de openbare ruimte of het gebruik van gebouwen van de gemeente. 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. Wat moeten de betrokken partijen doen om bepaalde risico's te verkleinen?

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 ziet. Ook hier geldt dus dat per geval zal moeten worden bepaald hoe hier invulling aan wordt gegeven. In de verordening is een bepaling opgenomen waarin is vastgelegd dat de gemeente met de inwoners en maatschappelijke partijen afspraken maakt over de uitvoering van de gemeentelijke taak. En ook wat de gevolgen zijn als de afspraken niet worden nagekomen.

Participatie op grond van de andere wetten, zoals de Omgevingswet

In bepaalde gevallen geeft de wet nadere handvaten voor participatie. In die gevallen is deze verordening niet van toepassing. Een relevant voorbeeld van een geval waar de participatieverordening zich niet voor leent is de omgevingsvergunning in de Omgevingswet. Bij de aanvraag van een omgevingsvergunning is namelijk niet het bevoegd gezag, maar de aanvrager aan zet en daarnaast is participatie op grond van de Omgevingswet in beginsel niet verplicht voor de aanvrager.

Variant 1 – Inwonersparticipatie en uitdaagrecht

Artikelsgewijs

Artikel 1. Definities

Beleid

Het begrip beleid ziet op het beleid van een bestuursorgaan in brede zin, hieronder vallen 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. Daarbij omvat het begrip niet alleen het vaststellen van beleid, maar ook de uitvoering en evaluatie daarvan.

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 de wet kunnen ook maatschappelijke partijen om toepassing van het uitdaagrecht vragen. In de 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, ongeacht de rechtsvorm waarin deze zijn georganiseerd. [*Sociale ondernemingen* **OF** *ondernemingen zonder winstoogmerk* **OF** *ondernemingen die geen winst uitkeren kunnen daar ook onder vallen als zij een lokale binding hebben. Ondernemers in algemene zin echter niet. Er moet een maatschappelijke component zijn.*] Er kan bij maatschappelijke partijen onder meer worden gedacht aan lokale verenigingen of stichtingen, woongroepen, buurtpreventieteams, vrijwilligersorganisaties, buurtcomités en inwonerscollectieven.

Uitdaagrecht

Voor de definitie van uitdaagrecht is aangesloten bij artikel 150, derde lid, van de Gemeentewet. Op grond daarvan kunnen inwoners en maatschappelijke partijen een verzoek doen om gemeentelijke taken over te nemen.

Artikel 2. Reikwijdte

Uitgangspunt in de verordening is dat de bestuursorganen binnen de gemeente, elk ten aanzien van hun eigen taken en bevoegdheden, bepalen of inwonersparticipatie plaatsvindt en of het mogelijk is het uitdaagrecht toe te passen. Dit vanzelfsprekend behoudens die gevallen waarin de wet tot participatie of toepassing van het uitdaagrecht verplicht. [*Hier is aan toegevoegd dat bij het vaststellen of wijzigen van bepaalde kerninstrumenten uit de Omgevingswet, te weten de omgevingsvisie, het omgevingsplan en de programma's, ook zoveel mogelijk de verordening wordt 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 (zie de passage over participatie bij omgevingsvergunningen in het algemeen deel van de toelichting), deze verordening leidend is.*]

Vervolgens is hier een aantal uitzonderingen op geformuleerd. [**(Dit is bijvoorbeeld aan de orde als participatie bij of krachtens wettelijk voorschrift is uitgesloten, maar ook als er voor het bestuursorgaan heel weinig ruimte is gelaten om (beleids)keuzes te maken of als het interne en bestuurlijke aangelegenheden van de gemeente betreft. In die gevallen heeft inwonersparticipatie of toepassing van het uitdaagrecht geen toegevoegde waarde.)**] Opmerking verdient dat terughoudend met de uitzonderingsgronden moet worden omgegaan en dat er steeds aandacht moet zijn voor het feit dat participatie zich niet alleen over de voorbereiding, maar ook over de uitvoering en evaluatie uitstrekt. Als participatie bij de voorbereiding geen toegevoegde waarde heeft, geldt dat niet noodzakelijkerwijs ook voor de uitvoering of evaluatie. Als er een beroep op een uitzonderingsgrond wordt gedaan en er van inwonersparticipatie of toepassing van het uitdaagrecht wordt afgezien, dan moet dat worden onderbouwd.

Hoofdstuk 2 – Inwonersparticipatie

Dit hoofdstuk heeft alleen betrekking op inwonersparticipatie. Het derde hoofdstuk gaat specifiek op toepassing van het uitdaagrecht in.

Artikel 3. Plan voor inwonersparticipatie

In dit artikel is geregeld dat het bestuursorgaan een plan voor de inwonersparticipatie moet opstellen. Dit zorgt dat er duidelijkheid is over het proces, het doel en de vorm van de participatie. [*Benadrukt is dat het plan in lijn*

moet zijn met het door de gemeenteraad vastgestelde participatiebeleid.] [*Verder zijn de elementen opgenomen die in ieder geval in het participatieplan moeten staan.*] Het plan kan in overleg met inwoners en maatschappelijke partijen worden opgesteld. De vorm van een participatieplan is vrij. Het plan kan onderdeel zijn van een voordracht, projectplan of beleidsstuk, maar ook een losstaand document is mogelijk. Van belang is vooral dat inzichtelijk is waar het participatieplan te vinden is en het duidelijkheid biedt. [*Verder is geregeld dat het college voor het opstellen van het plan zorgt als het om een bevoegdheid van de gemeenteraad gaat.*]

Artikel 4. Inspraak

Een bestuursorgaan kan op grond van de verordening inspraak verlenen, ook als de wet daartoe niet verplicht. Inspraak kan eventueel naast een andere vorm van participatie plaatsvinden. Afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht bevat de uniforme openbare voorbereidingsprocedure. Deze afdeling is in beginsel van toepassing als inspraak wordt verleend. Het bestuursorgaan kan hier echter van afwijken en een andere inspraakprocedure vaststellen.

Voor de uniforme openbare voorbereidingsprocedure geldt 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. Dit geldt dus ook als afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht op inspraak wordt toegepast.

Artikel 5. Eindverslag inwonersparticipatie

Op grond van dit artikel moet het bestuursorgaan, nadat inwonersparticipatie heeft plaatsgevonden, een eindverslag daarvan opstellen. Dit eindverslag kan worden opgenomen in een losstaand document, maar het kan ook een onderdeel van een voordracht of een passage in een brief zijn. [*Hierbij is een aantal elementen opgesomd die in elk geval een plaats moeten krijgen in het verslag.*] [*Verder is geregeld dat het college voor het opstellen van het verslag zorgt als het om een bevoegdheid van de gemeenteraad gaat.*]

Het ligt overigens voor de hand om degenen die hebben deelgenomen aan de inwonersparticipatie het eindverslag toe te sturen. Als dat mogelijk is, kan het verder raadzaam zijn om de deelnemers ook bij het opstellen van het eindverslag te betrekken. Het eindverslag wordt openbaar gemaakt.

Hoofdstuk 3 – Uitdaagrecht

Dit hoofdstuk gaat specifiek over toepassing van het uitdaagrecht. Het tweede hoofdstuk bevat de bepalingen die alleen op inwonersparticipatie zien.

Artikel 6. Verzoek om toepassing uitdaagrecht

Toepassing van het uitdaagrecht begint, ongeacht het bestuursorgaan dat bevoegd is, met een verzoek aan het college. Hiervoor is gekozen zodat het indienen van een verzoek laagdrempelig is en ook centraal ontvangen wordt. In het verzoek moet in ieder geval de uit te voeren taak omschreven worden, de reden waarom de indiener deze taak wil overnemen en het resultaat dat de indiener met het overnemen van de taak wil bereiken. [*Daarbij levert de indiener ook specifieke informatie aan met betrekking tot de uitvoering van de over te nemen taak.* ***(Denk aan informatie over de kosten of andere middelen die daarmee gemoeid zijn)***]. [*Voor het indienen van het verzoek is een formulier ontwikkeld. Dit moet het indienen van een verzoek om overheidsparticipatie vergemakkelijken.*] Als aanvullende informatie nodig is om op het verzoek om toepassing van het uitdaagrecht te reageren of het verzoek niet compleet is, kan het college deze informatie opvragen. Het ligt voor de hand dat het college dan met de indiener in gesprek gaat.

[*Artikel 7. Ondersteuning indiener verzoek toepassing uitdaagrecht*

Het college zorgt voor laagdrempelige ondersteuning bij het opstellen van een verzoek en het uitvoeren van de taak. Dit om ervoor te zorgen dat het voor alle inwoners mogelijk is een verzoek om toepassing van het uitdaagrecht te doen. Deze ondersteuning kan bijvoorbeeld plaatsvinden door middel van een (buurt)loket.]

Artikel [*8.*] Beoordeling verzoek toepassing uitdaagrecht

Het college neemt alle verzoeken om toepassing van het uitdaagrecht in ontvangst en zendt deze door aan het bevoegde bestuursorgaan. [*Het bevoegde bestuursorgaan moet het verzoek onder bepaalde omstandigheden afwijzen. In dat verband is een aantal uitzonderingsgronden opgesomd. Dit is bijvoorbeeld aan de orde als het verzoek in strijd is met door de gemeente vastgesteld beleid. Verder is*

er een aantal omstandigheden genoemd waaronder het bestuursorgaan het verzoek kan afwijzen. 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. Het bestuursorgaan moet de reactie onderbouwen en ook openbaar maken.

Artikel [*9.*] Uitvoering taak

Als het verzoek om toepassing van het uitdaagrecht wordt toegewezen, maakt het bestuursorgaan afspraken met de indiener over de uitvoering van de taak en ook welke stappen er volgen als de afspraken niet worden nagekomen. Het ligt voor de hand deze afspraken vast te leggen in een overeenkomst.

[*Artikel* [*10.*] *Participatieparagraaf*

Doel van dit artikel is dat de gemeentebegroting inzichtelijk maakt welke ambities er voor dat begrotingsjaar ten aanzien van participatie zijn [*en dat het jaarverslag van de gemeente inzichtelijk maakt hoe de participatieprocessen verlopen zijn en wat er dus van de ambities terecht gekomen is*]. *In het verlengde daarvan kan de gemeenteraad middels de paragraaf in de gemeentebegroting een budget aan participatie koppelen* [*en middels de paragraaf in het jaarverslag nadere kaders stellen*]*. Dit biedt de gemeenteraad mogelijkheden om op participatie te sturen.*]

[*Artikel* [*11.*] *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.]

[*Artikel* [*12.*] *Hardheidsclausule*

Om maatwerk te garanderen en onevenredig bezwarende uitkomsten van de toepassing van deze verordening te voorkomen, heeft het bestuursorgaan de mogelijkheid om in uitzonderlijke gevallen af te wijken van de bepalingen in deze verordening. Het bestuursorgaan moet wel onderbouwen waarom het afwijkt.]

Variant 2 – Inwonersparticipatie en overheidsparticipatie

Artikelsgewijs

Artikel 1. Definities

Beleid

Het begrip beleid ziet op het beleid van een bestuursorgaan in brede zin, hieronder vallen 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. Daarbij omvat het begrip niet alleen het vaststellen van beleid, maar ook de uitvoering en evaluatie daarvan.

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 de wet kunnen ook maatschappelijke partijen om toepassing van het uitdaagrecht vragen. In de 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, ongeacht de rechtsvorm waarin deze zijn georganiseerd. [*Sociale ondernemingen* **OF** *ondernemingen zonder winstoogmerk* **OF** *ondernemingen die geen winst uitkeren kunnen daar ook onder vallen als zij een lokale binding hebben. Ondernemers in algemene zin echter niet. Er moet een maatschappelijke component zijn.*] Er kan bij maatschappelijke partijen onder meer worden gedacht aan lokale verenigingen of stichtingen, woongroepen, buurtpreventieteams, vrijwilligersorganisaties, buurtcomités en inwonerscollectieven.

Overheidsparticipatie

Dit begrip is de tegenhanger van het begrip inwonersparticipatie en omvat alle vormen van participatie waarbij inwoners en maatschappelijke partijen het initiatief

nemen. Daarmee gelden voor al die vormen van participatie dezelfde spelregels. Onder overheidsparticipatie valt ook het uitdaagrecht.

Participatie
Omdat insteek van de verordening is zowel inwonersparticipatie als overheidsparticipatie te omarmen en te faciliteren, is ook een overkoepelend begrip voor inwoners- en overheidsparticipatie 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.

Uitdaagrecht
Voor de definitie van uitdaagrecht is aangesloten bij artikel 150, derde lid, van de Gemeentewet. Op grond daarvan kunnen inwoners en maatschappelijke partijen een verzoek doen om gemeentelijke taken over te nemen.

Hoofdstuk 2 – Kaders en uitgangspunten
Dit hoofdstuk bevat de kaders en uitgangspunten die in het algemeen voor alle vormen van participatie gelden. Dit omvat zowel inwonersparticipatie, waaronder ook inspraak, als overheidsparticipatie, waaronder ook het uitdaagrecht.

[*Artikel 2. Doelstelling*
Deze verordening biedt kaders en voorwaarden voor samenwerking tussen inwoners, maatschappelijke partijen, bestuursorganen en gemeenteambtenaren. Een belangrijke voorwaarde voor een goede samenwerking is dat duidelijk is wat partijen over en weer van elkaar mogen verwachten en dat dus bewuste keuzes worden gemaakt in het doel en de vorm van participatie. Het doel van de verordening zoals dat in dit artikel is omschreven, biedt een kader bij het maken van die keuzes.]

Artikel [*3.*] Reikwijdte
Uitgangspunt in de verordening is dat de bestuursorganen binnen de gemeente, elk ten aanzien van hun eigen taken en bevoegdheden, bepalen of participatie plaatsvindt. Dit vanzelfsprekend behoudens die gevallen waarin de wet tot participatie verplicht. [*Hier is aan toegevoegd dat bij het vaststellen of wijzigen van bepaalde kerninstrumenten uit de Omgevingswet, te weten de omgevingsvisie, het omgevingsplan en de programma's ook zoveel mogelijk de verordening wordt 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 (zie de passage over participatie bij omgevingsvergunningen in het algemeen deel van de toelichting), deze verordening leidend is.]

Vervolgens is hier een aantal uitzonderingen op geformuleerd. [**(Dit is bijvoorbeeld aan de orde als participatie bij of krachtens wettelijk voorschrift is uitgesloten, maar ook als er voor het bestuursorgaan heel weinig ruimte is gelaten om (beleids)keuzes te maken of als het interne en bestuurlijke aangelegenheden van de gemeente betreft. In die gevallen heeft participatie geen toegevoegde waarde.)**] Opmerking verdient dat terughoudend met de uitzonderingsgronden moet worden omgegaan en dat er steeds aandacht moet zijn voor het feit dat participatie zich niet alleen over de voorbereiding, maar ook over de uitvoering en evaluatie uitstrekt. Als participatie bij de voorbereiding geen toegevoegde waarde heeft, geldt dat niet noodzakelijkerwijs ook voor de uitvoering of evaluatie. Als er een beroep op een uitzonderingsgrond wordt gedaan en er van participatie wordt afgezien, dan moet dat worden toegelicht.

[*Artikel* [*4.*] *Zorgplicht bestuursorgaan*
*Op bestuursorganen rust de taak om participatie zoveel mogelijk te faciliteren en ook de juiste verwachtingen over het doel en de vorm van de participatie te scheppen. Daarom is in de verordening expliciet een zorgplicht voor bestuursorganen opgenomen. [**(Zo moeten bestuursorganen ervoor zorgen dat inwoners en maatschappelijke partijen worden betrokken als alle opties nog open liggen en dat inzichtelijk is hoe een proces van participatie verloopt. Verder moet alle benodigde informatie openbaar zijn en moet steeds kenbaar zijn wat de stand van zaken is. Bovendien bevat de verordening een verplichting om duidelijk te maken waar inwoners en maatschappelijke partijen met vragen en klachten terecht kunnen. Het ligt voor de hand daarvoor een ambtelijk contactpersoon aan te wijzen.)***]

[*Artikel* [*5.*] *Participatieparagraaf*
Doel van dit artikel is dat de gemeentebegroting inzichtelijk maakt welke ambities er voor dat begrotingsjaar ten aanzien van participatie zijn en dat het jaarverslag van de gemeente inzichtelijk maakt hoe de participatieprocessen verlopen zijn en wat er dus van de ambities terecht gekomen is. In het verlengde daarvan kan de gemeenteraad middels de paragraaf in de gemeentebegroting een budget aan

participatie koppelen en middels de paragraaf in het jaarverslag nadere kaders stellen. Dit biedt de gemeenteraad mogelijkheden om middels de begroting en het jaarverslag op participatie te sturen.]

[*Artikel* [*6.*] *Experimenteerprogramma*
Om de ontwikkeling van participatie te bevorderen, is bepaald dat het college elke twee jaar een programma vaststelt waarin is uitgewerkt hoe de gemeente met participatie wil gaan experimenteren. Dit biedt ruimte om na te gaan hoe de processen rond participatie verlopen zijn, welke lessen daaruit zijn te trekken en wat er nodig is om participatie verder te verbreden en te verdiepen. In het programma wordt onder andere vastgelegd welke verschillende participatievormen het college wil gaan uitproberen en welke specifieke doelgroepen het college wil bereiken. Bij experimenten met nieuwe vormen van participatie heeft het overigens de voorkeur om te verkennen of hier ook samenwerking mogelijk is met inwoners en organisaties, zodat ook hun kennis en kwaliteiten kunnen worden benut. Datzelfde geldt voor het opstellen van het experimenteerprogramma. Ook bij het opstellen van het programma kunnen inwoners en maatschappelijke partijen een rol krijgen. Zij kunnen bijvoorbeeld de gelegenheid krijgen voorstellen voor nieuwe participatievormen te doen. [*Het college legt het experimenteerprogramma ter besluitvorming aan de gemeenteraad voor zodat de gemeenteraad ook ten aanzien van participatie invulling kan geven aan zijn kaderstellende rol*].]

*Hoofdstuk 3 – [***Inwonersparticipatie** OF ***Participatie****]*
Dit hoofdstuk gaat specifiek over toepassing van [**inwonersparticipatie OF participatie**].

Artikel [*7.*] Plan voor [**Inwonersparticipatie OF Participatie**]
In dit artikel is geregeld dat het bestuursorgaan een plan voor de [**inwonersparticipatie OF participatie**] moet opstellen. Dit zorgt dat er duidelijkheid is over het proces, het doel en de vorm van de participatie. [*Benadrukt is dat het plan in lijn moet zijn met het door de gemeenteraad vastgestelde participatiebeleid.*] [*Verder zijn de elementen opgenomen die in ieder geval in het participatieplan moeten staan.*] Het plan kan in overleg met inwoners en maatschappelijke partijen worden opgesteld.

[*Wat betreft de te kiezen vorm van participatie is aangesloten bij de participatieladder waarbij elke trap op de ladder meer invloed op de besluitvorming betekent.*] De vorm van een participatieplan is vrij. Het plan kan onderdeel zijn van een voordracht, projectplan of beleidsstuk, maar ook een losstaand document is mogelijk. Van belang is vooral dat inzichtelijk is waar het participatieplan te vinden is en het duidelijkheid biedt. [*Verder is geregeld dat het college voor het opstellen van het plan zorgt als het om een bevoegdheid van de gemeenteraad gaat.*]

Artikel [*8.*] Inspraak

Een bestuursorgaan kan op grond van de verordening inspraak verlenen, ook als de wet daartoe niet verplicht. Inspraak kan eventueel naast een andere vorm van participatie plaatsvinden. Afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht bevat de uniforme openbare voorbereidingsprocedure. Deze afdeling is in beginsel van toepassing als inspraak wordt verleend. Het bestuursorgaan kan hier echter van afwijken en een andere inspraakprocedure vaststellen.

Voor de uniforme openbare voorbereidingsprocedure geldt 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. Dit geldt dus ook als afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht op inspraak wordt toegepast.

[*Artikel* [*9.*] *Ondersteuning participatie*

Het college biedt laagdrempelige ondersteuning aan de degenen die aan de participatie willen deelnemen of een verzoek om participatie hebben ingediend. Dit om ervoor te zorgen dat dit voor alle inwoners mogelijk is. De ondersteuning kan bijvoorbeeld plaatsvinden door middel van een (buurt)loket.]

*Hoofdstuk 4 – [**Inwonersparticipatie** OF **Aanvullende bepalingen inwonersparticipatie**]*

Dit hoofdstuk bevat [*aanvullende]* bepalingen specifiek voor inwonersparticipatie.

[*Artikel* [*10.*] *Eindverslag inwonersparticipatie*

Het bestuursorgaan moet een eindverslag van de inwonersparticipatie opstellen dat een compleet overzicht geeft van het inwonersparticipatieproces. [*In het verslag moeten in elk geval het proces, de reacties en de uitkomsten van de participatie worden beschreven. Het is genoeg om kort te beschrijven wat mensen hebben gezegd en wie dat heeft gedaan. In de eindfase van de participatie moet het bestuursorgaan ook laten weten wat er met de uitkomsten van de participatie is gedaan.*] *Het eindverslag kan worden opgenomen in een losstaand document, maar het kan ook een onderdeel van een voordracht of een passage in een brief zijn. Het ligt voor de hand om degenen die hebben geparticipeerd het eindverslag toe te sturen. Als dat mogelijk is, is het raadzaam om de deelnemers van het participatietraject ook bij het opstellen van het eindverslag te betrekken. Het eindverslag wordt openbaar gemaakt.*] [*Verder is geregeld dat het college voor het opstellen van het verslag zorgt als het om een bevoegdheid van de gemeenteraad gaat.*]

*Hoofdstuk 5 – [**Overheidsparticipatie*** OF ***Aanvullende bepalingen overheidsparticipatie**]*

Dit hoofdstuk bevat specifieke bepalingen met betrekking tot overheidsparticipatie.

Artikel [*11.*] *Verzoek om overheidsparticipatie*

Overheidsparticipatie begint, ongeacht het bestuursorgaan dat bevoegd is, met een verzoek aan het college. Hiervoor is gekozen zodat het indienen van een verzoek laagdrempelig is en ook centraal ontvangen wordt. 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 aan informatie over de kosten of andere middelen die daarmee gemoeid zijn)***]. [*Voor het indienen van het verzoek is een formulier ontwikkeld. Dit moet het indienen van een verzoek om overheidsparticipatie vergemakkelijken.*] Als aanvullende informatie nodig is om op het verzoek te reageren of het verzoek niet compleet is, kan het college deze informatie opvragen. Het ligt voor de hand dat het college dan met de indiener in gesprek gaat.

[*Artikel* [*12.*] *Ondersteuning indiener verzoek overheidsparticipatie*

Het college biedt laagdrempelige ondersteuning aan indieners van een overheidsparticipatieverzoek. Dit om ervoor te zorgen dat het indienen van een dergelijk verzoek voor alle inwoners mogelijk is. De ondersteuning kan bijvoorbeeld plaatsvinden door middel van een (buurt)loket.]

Artikel [*13.*] Beoordeling verzoek overheidsparticipatie

Het college neemt alle verzoeken om overheidsparticipatie in ontvangst en zendt deze door aan het bevoegde bestuursorgaan. *Het bevoegde bestuursorgaan moet het verzoek onder bepaalde omstandigheden afwijzen. In dat verband is een aantal uitzonderingsgronden opgesomd. Dit is bijvoorbeeld aan de orde als het verzoek in strijd is met door de gemeente vastgesteld beleid. Verder is er een aantal omstandigheden genoemd waaronder het bestuursorgaan het verzoek kan afwijzen. 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. Het bestuursorgaan moet de reactie onderbouwen en ook openbaar maken.

Artikel [*14.*] 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. Het ligt voor de hand deze afspraken vast te leggen in een overeenkomst.

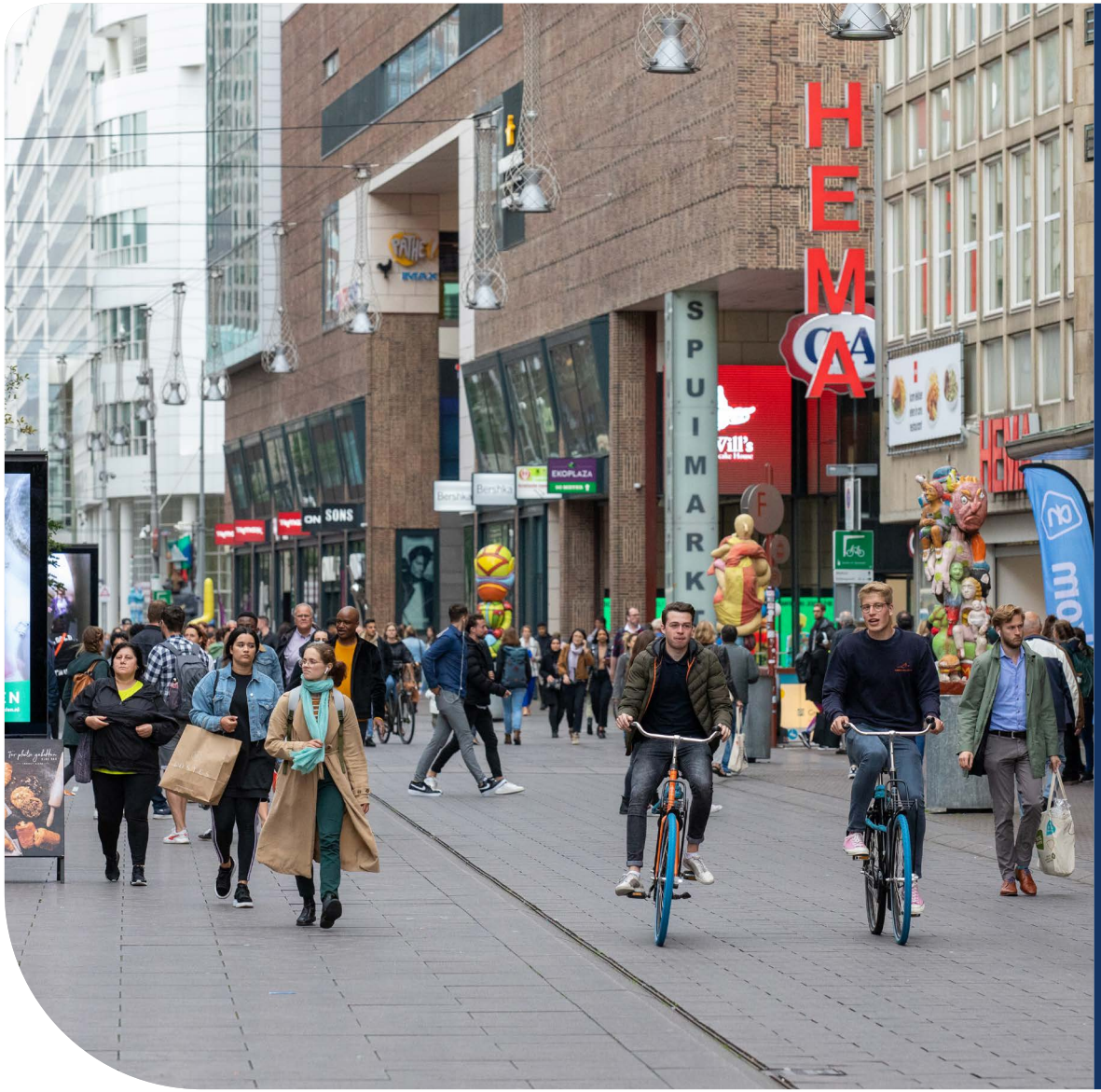
Hoofdstuk 6 – Slotbepalingen

[*Artikel* [*15.*] *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.]

[*Artikel* [*16.*] *Hardheidsclausule*

Om maatwerk te garanderen en onevenredig bezwarende uitkomsten van de toepassing van deze verordening te voorkomen, heeft het bestuursorgaan de mogelijkheid om in uitzonderlijke gevallen af te wijken van de bepalingen in deze verordening. Het bestuursorgaan moet wel onderbouwen waarom het afwijkt.]



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.

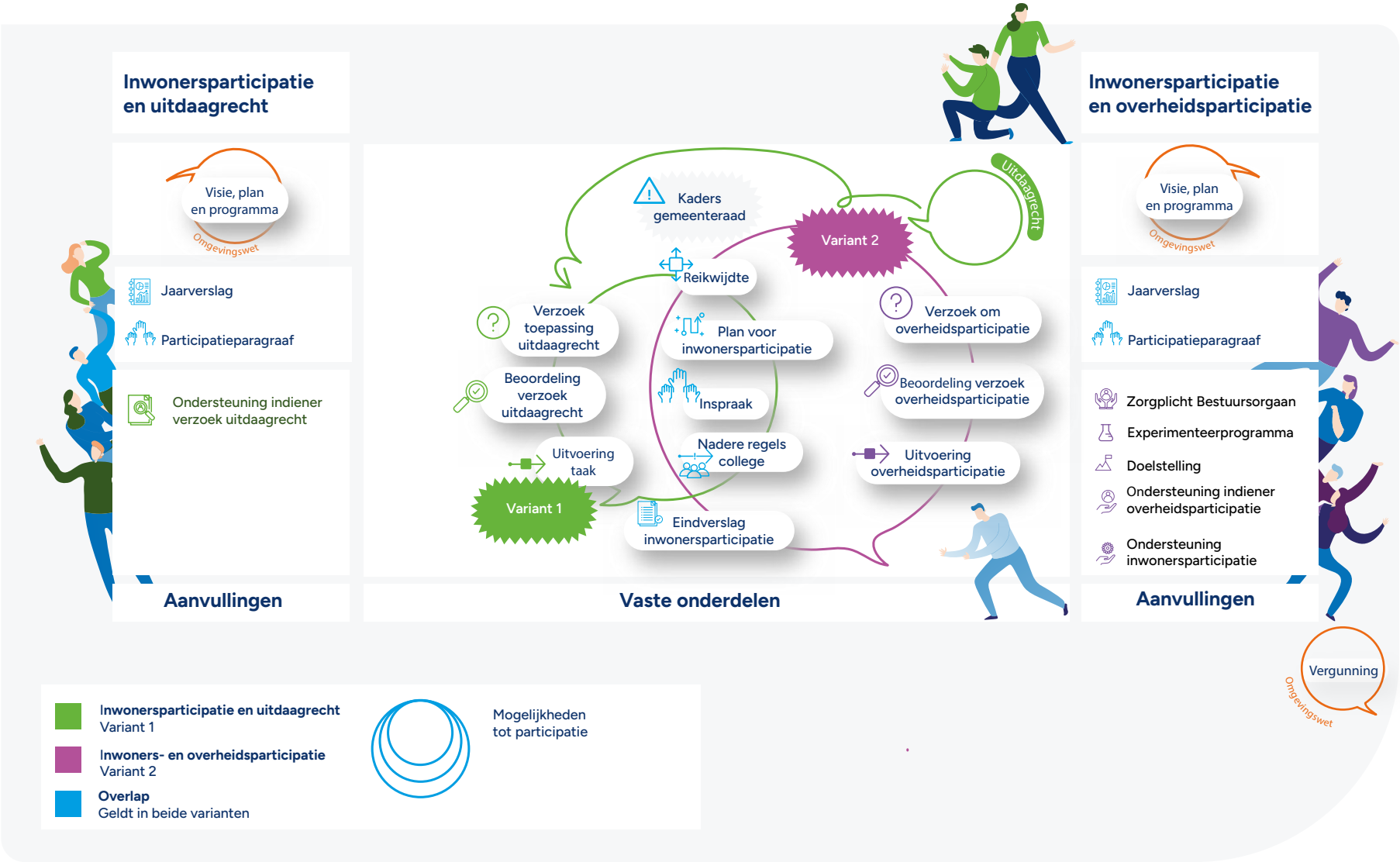
Tot 1 januari 2025 was in artikel 150 van de Gemeentewet geregeld dat de gemeenteraad een verordening vast moet stellen die regels bevat over de wijze waarop inwoners bij de voorbereiding van gemeentelijk beleid worden betrokken. Vanaf 1 januari 2025 is dit uitgebreid. Het gaat dan niet meer alleen om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

Model participatieverordening:
Vormen & keuzes

Inwonersparticipatie en uitdaagrecht

Visie, plan en programma
Omgevingswet

Jaarverslag

Participatieparagraaf

Ondersteuning indiener verzoek uitdaagrecht

Aanvullingen

Vaste onderdelen

Kaders gemeenteraad

Variant 2

Uitdaagrecht

Reikwijdte

Verzoek toepassing uitdaagrecht

Plan voor inwonersparticipatie

Verzoek om overheidsparticipatie

Beoordeling verzoek uitdaagrecht

Inspraak

Beoordeling verzoek overheidsparticipatie

Uitvoering taak

Nadere regels college

Uitvoering overheidsparticipatie

Variant 1

Eindverslag inwonersparticipatie

Inwonersparticipatie en overheidsparticipatie

Visie, plan en programma
Omgevingswet

Jaarverslag

Participatieparagraaf

Zorgplicht Bestuursorgaan

Experimenteerprogramma

Doelstelling

Ondersteuning indiener overheidsparticipatie

Ondersteuning inwonersparticipatie

Aanvullingen

Vergunning
Omgevingswet

Inwonersparticipatie en uitdaagrecht
Variant 1

Inwoners- en overheidsparticipatie
Variant 2

Overlap
Geldt in beide varianten

Mogelijkheden tot participatie