gemeente Opsterland

MEMO

Datum	:	15 september 2025
Aan	:	Gemeenteraad
Van	:	College
Onderwerp	:	Participatienota en participatieverordening - hoe verhouden deze stukken zich tot taken en verantwoordelijkheden van de raad?
Akkoord voor agenda	:	
Standpunt	:	

Aanleiding
Op 1 juli 2025 zijn door het college de volgende stukken vastgesteld:

- Nota Ynwennerspartisipaasje Opsterlân - troch it dwaan wurdt men better (hierna te noemen: de nota)
- Participatieverordening Opsterland (hierna te noemen: de verordening)

Beide stukken zijn inmiddels ook aan de raad gestuurd. In de informerende raadsbijeenkomst op 8 september j.l. kwam veel discussie op gang over de rol en verantwoordelijkheid van de raad bij participatie.

Een belangrijke vraag die opkwam, is of het college in een memo nog eens kort uiteen kan zetten:

- wat met de nota en verordening wèl wordt geregeld
- wat met de nota en verordening níet wordt geregeld
- hoe de nota en de verordening zich verhouden tot de taken van de raad

Hieronder proberen we dat te doen.

Wat de nota en de verordening wèl regelen
De nota en de verordening hebben betrekking op inwonersparticipatie, overheidsparticipatie en het uitdaagrecht, zoals benoemd in de Wet versterking participatie op decentraal niveau. Ze beschrijven de manier waarop de gemeente met inwoners en organisaties samenwerkt aan plannen om Opsterland mooier, sterker en prettiger te maken.

De verordening legt de juridische grondslag vast voor participatie: wanneer en hoe de gemeente participatie moet organiseren, en welke waarborgen er gelden voor inwoners.

De nota legt basisprincipes, ambities en een algemene aanpak vast voor participatie in de komende jaren.

Samen regelen de nota en de verordening hoe de gemeente moet handelen als het gaat om participatie.

Wat de nota en de verordening níet regelen
De nota en verordening regelen niet alle details. Na vaststelling van de nota zullen nog uitwerkingen volgen van interne procedures, handleidingen en andere praktische hulpmiddelen, die gaan helpen om participatie in de praktijk goed te organiseren.

De nota en verordening regelen niet hoe andere partijen moeten handelen. De gemeente kan wel advies of ondersteuning geven, maar geen richtlijnen opleggen voor de participatie die anderen organiseren.

De nota en verordening regelen niet de algemene bevoegdheden, taken en verantwoordelijkheden van de gemeenteraad of het college. Die zijn al vastgelegd in bestaande wetgeving. De nota en verordening verwijzen daarom ook in diverse passages naar de bestaande taakverdeling.

Essentie
De essentie van de nota en verordening is dus:

- we beogen met inwonersparticipatie een betere samenwerking tussen inwoners/organisaties en de gemeente;
- hoewel we al participatie inzetten, standaardiseren wij nu onze werkwijze voor participatie.

en niet:

- we leggen alle details vast
- we regelen hoe anderen participatie moeten organiseren
- we gaan (her)definiëren wat taken van de raad en het college zijn

Verhouding tot taken van de raad
De raad en het college zijn beide bestuursorganen, met eigen verantwoordelijkheden en taken. De wettelijke basis voor de afbakening van taken van de raad is te vinden in de Gemeentewet. De basistaken worden als volgt beschreven:

- de raad stelt de hoofdlijnen van beleid vast (kaderstellende rol);
- de raad controleert het college (controlerende rol);
- de raad vertegenwoordigt de inwoners (vertegenwoordigende rol).

Naast de Gemeentewet zijn diverse andere wetten van belang voor het werk van de gemeente. Zo is de Algemene wet bestuursrecht van toepassing, waarin de algemene beginselen van behoorlijk bestuur zijn vastgelegd, zoals zorgvuldigheid en motivering. Daarnaast is er wet- en regelgeving, die beschrijft hoe specifieke verantwoordelijkheden zijn belegd, zoals de Omgevingswet, de Participatiewet, de Wet maatschappelijke ondersteuning of de Jeugdwet.

Als we de algemene taken en verantwoordelijkheden van de raad afzetten tegen die van het college, dan kan dat als volgt worden weergegeven:

Raad	College
Kaderstellend: stelt beleid, verordeningen en begrotingen vast.	**Voorbereidend**: maakt beleidsvoorstellen en legt die voor aan de raad.
Controlerend: houdt toezicht op het college en roept het ter verantwoording.	**Uitvoerend**: voert beleid en raadsbesluiten uit, beheert financiën en eigendommen.
Vertegenwoordigend: brengt de stem van inwoners in de besluitvorming.	**Besturend**: voert het dagelijks bestuur over de gemeente.
Praktisch betekent dat:	
De raad beslist over algemene regels	Het college beslist over individuele gevallen
De raad stelt kaders voor activiteiten	Het college organiseert activiteiten
De raad gaat niet over uitvoering of individuele dossiers	Het college mag niet de hoofdlijnen van beleid vaststellen

Welk bestuursorgaan bevoegd is tot vaststelling van uiteindelijke plannen, de raad of het college, volgt in hoofdlijnen uit bovenstaande, fundamentele afbakening tussen beide bestuursorganen.

Een heldere en sluitende afbakening op praktisch niveau is moeilijker te geven. Of een plan door de raad of door het college kan worden vastgesteld, is afhankelijk van variabelen. Moet er budget voor worden gevonden of past het binnen een goedgekeurde begroting? Past het plan binnen vastgesteld beleid of niet? Diverse omstandigheden kunnen bepalen waar besluitvorming uiteindelijk komt te liggen.

Als participatie aan de orde is, dan zijn er twee momenten waarop besluitvorming nodig is over een plan:

1. bij aanvang: het participatieplan, waarin is vastgelegd hoe participatie plaats gaat vinden;
2. na afloop van de participatie: het uiteindelijke plan voor het initiatief.

Welk bestuursorgaan bevoegd is tot vaststelling van de participatieplannen, is een kwestie van interpretatie. Een interpretatie is dat als de raad bevoegd is tot vaststelling van het uiteindelijke plan, de raad ook bevoegd zou (moeten of kunnen) zijn tot vaststelling van het participatieplan. Een andere interpretatie is dat vaststelling van een participatieplan kan worden gezien als reguliere voorbereidingshandeling en daarmee tot de taken van het college behoort.

Uitgangspunt van de nota en de verordening is dat vaststelling van participatieplannen bij het college ligt. Bij initiatieven waarover de raad uiteindelijk besluit, wordt het participatieplan door het college vastgesteld en dan ter informatie aan de raad gestuurd. Als het college of de raad vindt dat vaststelling beter in de raad kan plaatsvinden, dan kan van het genoemde uitgangspunt worden afgeweken: het college stuurt in dat geval een participatieplan ter vaststelling naar de raad.

De verordening en de nota bieden die mogelijkheid, maar geven geen regels of procedures ervoor. College en raad kunnen daarover nadere afspraken met elkaar maken. Zulke afspraken zouden per raadsperiode kunnen worden gemaakt, afhankelijk van de wensen van de zittende raad en het zittende college. Aanpassing van lopende afspraken is mogelijk, bijvoorbeeld naar aanleiding van ervaringen en evaluaties. De nota en de verordening hoeven daarvoor niet te worden aangepast.

Zolang er geen nadere afspraken zijn gemaakt, is het:

- in eerste aanleg aan het college om in te schatten wanneer een participatieplan niet ter informatie, maar ter vaststelling aan de raad wordt gestuurd;
- in tweede aanleg aan de raad om van een door het college vastgesteld participatieplan, dat ter informatie is gestuurd, agendering in de raad te vragen.

Als de raad de bevoegdheid toekomt om een uiteindelijk plan vast te stellen, dan wordt in de voorbereidende fase door het college altijd een participatieplan gestuurd: hetzij ter informatie, hetzij ter vaststelling door de raad.

Uitvoering van participatie(plannen) tenslotte, is altijd een taak van het college.