

DE RAAD VAN DE GEMEENTE DEURNE

gelezen het voorstel van burgemeester en wethouders van 28 oktober 2025, nr. 76;

gezien het advies van de raadscommissie Samenleving en Bestuur van 27 november 2025;

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;

gelet op AmendementA-2516inzake participatie en burgerinitiatief [VVD, DeurneNU]

BESLUIT

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;
- *burgerinitiatief*: een formeel voorstel van één of meer inwoners, individueel of in groepsverband, of van een inwonersorganisatie zonder winstoogmerk, dat al dan niet met advies van het college wordt behandeld volgens het proces van burgerparticipatie en, indien passend, op de agenda van de gemeenteraad wordt geplaatst. Commerciële bedrijven en belangenorganisaties met primair zakelijk doel zijn uitgesloten.
- *college*: het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Deurne;
- *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 en ondernemers en maatschappelijke partijen bij de voorbereiding, uitvoering of evaluatie van beleid of bij ontwikkelingen;
- *maatschappelijke partijen*: verenigingen, stichtingen, buurtcomités, sociale ondernemingen 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;
- *participatie*: de samenwerking tussen een bestuursorgaan en inwoners, ondernemers of maatschappelijke partijen bij de voorbereiding, uitvoering of evaluatie van beleid of bij ontwikkelingen, waarbij allen passende invloed hebben op gezamenlijke vraagstukken die hen aangaan;

- *participatiebeleid*: het door de gemeenteraad vastgestelde beleidskader participatie 2025-2030;
- *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 geven over het proces van participatie en de voorwaarden waaronder toepassing van het uitdaagrecht mogelijk is;
- b. de samenwerking versterken tussen een bestuursorgaan enerzijds en inwoners en maatschappelijke partijen anderzijds.

Artikel 3. Reikwijdte

1. Elk bestuursorgaan besluit ten aanzien van zijn eigen beleid, taken en bevoegdheden of participatie wordt toegepast.
2. Er vindt geen participatie plaats als:
 - a. het om een lopend uitvoerings- of evaluatietraject of om 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 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;
 - h. het om ondergeschikte, zoals cosmetische of technische, wijzigingen van beleid gaat; of
 - i. het om het verwerken van besluiten gaat die doorwerken in het betreffende beleid.

Artikel 4. Zorgplicht bestuursorgaan

Het bestuursorgaan zorgt ervoor dat het beleidskader participatie 2025-2030 wordt nagekomen.

Artikel 5. Participatieparagraaf

1. Het college neemt elk jaar bij het thema burgerparticipatie in de begroting op welke speerpunten voor participatie in het komend jaar worden opgepakt;
2. Het college doet elk jaar in het jaarverslag verslag van de uitvoering van deze verordening.

Artikel 6. Experimenteerprogramma

1. Het college stelt tweejaarlijks in de uitvoeringsagenda een experimenteerprogramma vast om de ontwikkeling van participatie te bevorderen en legt deze agenda ter informatie aan de gemeenteraad voor.
2. Het programma omvat:
 - a. een keuze van de te beproeven nieuwe vormen van participatie; en/of
 - 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.

Hoofdstuk 3 - Inwonersparticipatie

Artikel 7. Plan voor inwonersparticipatie

1. Het bestuursorgaan stelt voorafgaand aan de voorbereiding, uitvoering of evaluatie van beleid, aan de hand van het beleidskader participatie, een plan met het proces en de planning van de inwonersparticipatie op en maakt dit binnen 4 weken openbaar.
2. Het plan bevat in elk geval:
 - a. een omschrijving van het beleid dat voorbereid, uitgevoerd of geëvalueerd wordt;
 - b. informatie over de motieven van het participatieproces waarbij het bestuursorgaan een keuze maakt uit:
 - 1) kwaliteit of effectiviteit van beleid verbeteren door kennis en ervaring van inwoners te gebruiken;
 - 2) betrokkenheid en gevoel van zeggenschap over eigen leefomgeving vergroten; of
 - 3) een combinatie van deze motieven.
 - c. keuze voor de vorm(en) van participatie waarbij het bestuursorgaan een keuze maakt uit:
 - 1) informeren en luisteren: inwoners en maatschappelijke partijen krijgen informatie en kunnen hun zorgen uiten;
 - 2) mening vragen (raadplegen of inspraak): inwoners en maatschappelijke partijen kunnen hun mening geven;
 - 3) advies vragen: het bestuursorgaan gaat in gesprek met inwoners en maatschappelijke partijen en betreft hun adviezen bij het nemen van het besluit;
 - 4) samen doen (coproduceren): het bestuursorgaan maakt samen met inwoners en maatschappelijke partijen een plan en besluit daarover; of
 - 5) 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 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. Eindverslag inwonersparticipatie

1. Nadat inwonersparticipatie heeft plaatsgevonden stelt het bestuursorgaan een eindverslag op en maakt dit binnen 4 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 of en 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 5, derde lid het plan heeft opgesteld, stelt het college ook het eindverslag op en informeert de gemeenteraad over de inhoud.

Hoofdstuk 4 – Overheidsparticipatie

Artikel 10. Toepassen Overheidsparticipatie

1. Overheidsparticipatie kan toegepast worden als het bestuursorgaan vindt dat het initiatief bijdraagt aan de doelstellingen van het gemeentelijk beleid en/of anderszins een positieve maatschappelijke bijdrage levert aan de gemeente Deurne.
2. Uitgangspunt is een persoonlijke, duidelijk, betrouwbare en respectvolle (ja-mits) benadering van deze initiatieven en het bieden van helderheid over mogelijkheden en randvoorwaarden.
3. De gemeenteraad kan jaarlijks een budget ter beschikking stellen voor ideeën en initiatieven uit de samenleving.
4. Het bestuursorgaan kan naast de afwegingen uit Artikel 3 lid 2 afzien van overheidsparticipatie aan initiatieven als er redenen zijn om aan te nemen dat:
 - a. sprake is van onvoldoende draagvlak voor het initiatief bij omwonenden, belanghebbenden of de betrokken inwoners;
 - b. het initiatief naar het oordeel van het college van burgemeester en wethouders op financiële, juridische of praktische gronden niet haalbaar is;
 - c. het een onderwerp betreft waartegen een bezwaar- of beroepsprocedure in de zin van hoofdstuk 7 van de Algemene wet bestuursrecht loopt of indien er sprake is van privaatrechtelijke belemmeringen of onderwerpen waarover de burgerlijke rechter is gevraagd een oordeel uit te spreken.
 - d. het onderwerp overwegend het privébelang van de indiener dient.
5. Als het bestuursorgaan besluit tot overheidsparticipatie, kan het initiatief worden ondersteund op een van de volgende manieren of een combinatie daarvan:
 - a. het aanwijzen van een ambtelijk contactpersoon
 - b. het (eventueel tijdelijk) ter beschikking stellen van ruimtes of huisvesting;
 - c. het beschikbaar stellen van een aanjaagbudget, subsidie of andere financiële middelen;
 - d. de inzet van ambtelijke expertise, netwerken of ondersteuning;
 - e. andere vormen van ondersteuning.
6. Het bestuursorgaan informeert de indieners van het initiatief over het besluit.

Hoofdstuk 5. Het burgerinitiatief

Artikel 11. Wie mag een burgerinitiatief indienen?

1. Inwoners van de gemeente Deurne, individueel of in groepsverband, die op moment van indiening 16 jaar of ouder zijn, en die met uitzondering van hun leeftijd, voldoen aan de vereisten voor het kiesrecht voor de leden van de gemeenteraad, mogen een burgerinitiatief indienen, net als inwonersorganisaties zonder winstoogmerk. Commerciële bedrijven en belangenorganisaties met primair zakelijk doel zijn uitgesloten.

Artikel 12. Onderwerpen van het burgerinitiatief

1. Een burgerinitiatief kan worden ingediend over onderwerpen waarvoor de raad bevoegd is.
2. Aanvullend op Artikel 3 lid 2 en Artikel 10 lid 4 is geen burgerinitiatief mogelijk in de volgende situaties:
 - a. onderwerpen waarover tijdens de huidige raadsperiode door de raad reeds een besluit is genomen, tenzij nieuwe argumenten tot een nieuwe afweging zouden kunnen leiden;
 - b. geldelijke voorzieningen voor ambtsdragers dan wel hun nagelaten betrekkingen of hun rechthebbenden;

- c. handelingen en gedragingen van ambtsdragers waartegen een klacht kan worden ingediend op grond van de Algemene wet bestuursrecht of een door de gemeenteraad of het college vastgestelde klachtenregeling.

Artikel 13. Voorwaarden voor een geldig burgerinitiatief

1. Het burgerinitiatief wordt ingediend bij de voorzitter van de raad.
2. Het burgerinitiatief dient te worden ondersteund door tenminste 25 verzoekgerechtigden.

Artikel 14. Indieningsvereisten voor een burgerinitiatief

1. Het burgerinitiatief wordt (digitaal) schriftelijk ingediend.
2. Het burgerinitiatief bevat een voorstel aan de raad voor een door de raad te nemen besluit voorzien van een motivering.
3. Als uit de realisering van het burgerinitiatief kosten voortkomen, wordt daarvan een globale begroting gegeven.
4. Het burgerinitiatief vermeldt de naam, het adres, de geboortedatum en de handtekening van tenminste één en maximaal drie personen die als vertegenwoordigers van het burgerinitiatief optreden.
5. Voor de indiening moet gebruik worden gemaakt van een door de gemeente te verstekken formulier. Dit formulier moet door alle verzoekgerechtigden volledig in worden ingevuld en ondertekend.
6. Dit formulier wordt voor de initiatiefnemers beschikbaar gesteld op de website van de gemeente Deurne. Daarbij wordt vermeld of digitale aanlevering mogelijk is en welke voorwaarden daaraan gesteld worden.

Artikel 15. Het in behandeling nemen van het burgerinitiatief

1. De voorzitter van de raad informeert de raad en de indieners binnen twee weken na ontvangst van een burgerinitiatief dat dit is ontvangen en geeft daarbij aan of het voldoet aan de eisen zoals bedoeld in de artikelen 13 en 14 en of er sprake is van eventuele uitsluitingsgronden zoals bedoeld in artikel 12 lid 2.
2. Als een burgerinitiatief niet voldoet aan de eisen van de artikelen 13 en 14, dan hebben de vertegenwoordigers zoals bedoeld in artikel 14, vierde lid, de mogelijkheid om dit binnen maximaal vier weken aan te passen. De voorzitter van de raad informeert hen hier schriftelijk en gemotiveerd over.
3. De voorzitter van de raad informeert de raad over een besluit als bedoeld in het vorige lid.

Artikel 16. Bespreking van voorstel voor burgerinitiatief

1. De raad beslist in de eerstvolgende vergadering over de procedure van behandeling van het burgerinitiatief.
2. Als de raad het burgerinitiatief in behandeling neemt, vraagt de raad het college of burgemeester altijd om een preadvies.
3. Naar eigen keuze kan het bestuursorgaan hierop schriftelijk of mondeling reageren binnen een door de raad hiertoe gestelde termijn. Een mondelinge reactie vindt plaats in de vergadering van de meest aangewezen commissie, voorafgaand aan de door de raad vast te stellen datum waarop het burgerinitiatief in de raadsvergadering wordt behandeld.
4. Bespreking en besluitvorming over een burgerinitiatief vindt plaats binnen acht weken nadat de raad heeft besloten om het burgerinitiatief in behandeling te nemen. Deze termijn kan maximaal een keer met vier weken worden verlengd.
5. Als een burgerinitiatief wordt ingediend in de maanden juli of augustus wordt de eerste termijn genoemd in het vierde lid met acht, respectievelijk vier weken verlengd.

Artikel 17. Procedure behandeling in raadsvergadering

1. De voorzitter van de raad stelt één of meer van de vertegenwoordigers als bedoeld in artikel 14, vierde lid, in de gelegenheid het burgerinitiatief toe te lichten in de raadsvergadering waarin de bespreking van het initiatief plaatsvindt en om eventuele vragen uit de raad te beantwoorden.
2. De voorzitter van de raad kan één of meer van de vertegenwoordigers als bedoeld in het eerste lid toestemming geven om deel te nemen aan de bespreking in de raad over het burgerinitiatief.

Artikel 18. Publicatie en openbaarheid

1. Nadat de raad heeft besloten over het burgerinitiatief, zorgt de voorzitter van de raad ervoor dat het raadsbesluit, inclusief een toelichting en motivering:
 - a. binnen twee weken wordt medegedeeld aan de vertegenwoordigers bedoeld in artikel 14, vierde lid;
 - b. binnen drie weken wordt gepubliceerd in de huis-aan-huisbladen of middels een andere passende wijze van communicatie.

Hoofdstuk 6. Uitdaagrecht

Artikel 19. Toepassen Uitdaagrecht

1. De gemeente biedt inwoners, ondernemers, maatschappelijke organisaties, (keten)partners en overige betrokkenen de mogelijkheid een voorstel te doen om de uitvoering van gemeentelijke taken over te nemen.
2. Een voorstel met betrekking tot het uitdaagrecht wordt bij het college van burgemeester en wethouders ingediend en heeft in ieder geval de volgende onderdelen:
 - a. omschrijving van de taak die de indiener wil overnemen;
 - b. uitleg waarom of hoe de indiener dat beter en/of goedkoper kan;
 - c. duidelijkheid over de betrokkenheid, kennis of ervaring van de indiener;
 - d. indicatie van het draagvlak onder belanghebbende inwoners;
 - e. raming van de kosten die aan de uitvoering van de taak verbonden zijn;
 - f. omschrijving van de manier waarop de indiener met de gemeente wil samenwerken of ondersteuning nodig heeft;
 - g. inzicht in hoe de indiener garant staat voor de kwaliteit en de uitvoering van de taak op de langere termijn.
3. Het bestuursorgaan wijst een voorstel af als onvoldoende aannemelijk wordt gemaakt dat het voorstel voldoet aan de in lid 2 genoemde voorwaarden, of als zij overname van de gemeentelijke taak om andere redenen onwenselijk vindt.
4. Als het voorstel wordt overgenomen, voorziet het bestuursorgaan de indiener van gepaste ondersteuning. De gemaakte afspraken (over o.a. de taken, het resultaat, het budget, de looptijd en de periodieke evaluatie) worden vastgelegd in een overeenkomst. De gemeente kan op verschillende manieren ondersteunen:
 - a. materieel: menskracht, locaties, geld, praktische ondersteuning;
 - b. formeel: regelgeving, vergunningen, richtlijnen, monitoren en meten;
 - c. informeel: verbinden, inspireren, aandacht geven en communiceren;
 - d. of een combinatie van bovenstaande.
5. Het college van burgemeester en wethouders geeft aan de indieners binnen acht weken een eerste reactie op het voorstel. Het uiteindelijke besluit van het college van burgemeester en wethouders wordt gemotiveerd aan de indiener gestuurd.

Hoofdstuk 7 - Omgevingswet

Artikel 20. Omgevingsvisie, omgevingsprogramma, omgevingsplan en omgevingsvergunning

1. Participatie over omgevingsvisie, omgevingsprogramma, omgevingsplannen en omgevingsvergunningen vindt plaats overeenkomstig het bepaalde bij en krachtens de Omgevingswet (artikelen 3.1, 2.4 en 3.4), en het Omgevingsbesluit (10.7, 10.2 en 10.8) voor wat betreft de motiveringsplicht.
2. De gemeenteraad stelt vast voor welke gevallen die in strijd zijn met het omgevingsplan participatie verplicht is.
3. Het bestuursorgaan stelt een handreiking beschikbaar voor participatie bij initiatieven die effect hebben op de fysieke leefomgeving.
4. Het verslag van het participatieproces en het bijbehorende resultaat is onderdeel van de aanvraag om omgevingsvergunning of aanvraag om wijziging van het omgevingsplan.

Hoofdstuk 8 - Slotbepalingen

Artikel 21. Hardheidsclausule

Het bestuursorgaan kan in bijzondere gevallen afwijken van de bepalingen in deze verordening. Het bestuursorgaan onderbouwt waarom het afwijkt.

Artikel 22. Intrekking oude verordening en overgangsrecht

1. De Inspraakverordening 2004 wordt ingetrokken.
2. De Inspraakverordening 2004 blijft van toepassing op beleid waarvoor ten tijde van de inwerkingtreding van deze verordening reeds een inspraakprocedure op grond van die verordening was gestart.

Artikel 23. Inwerkingtreding en citeertitel

1. Deze verordening treedt in werking de dag na bekendmaking.
2. Deze verordening wordt aangehaald als: Participatieverordening Deurne 2025.

Aldus vastgesteld in de openbare raadsvergadering van 16 december 2025.

De griffier,

De voorzitter,

R.J.C.M. Rutten

G.T. Buter

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 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 handvatten 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.

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, ondernemers en maatschappelijke partijen 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 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 en het burgerinitiatief.

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. Dus zowel voor inwonersparticipatie, waaronder ook inspraak, als overheidsparticipatie, waaronder ook het uitdaagrecht.

Artikel 2. Doelstelling

Deze verordening biedt kaders en voorwaarden voor samenwerking tussen inwoners, ondernemers, 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. Voor de Omgevingswet is een apart hoofdstuk opgenomen.

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 de afspraken bewaken en ervoor zorgen dat inzichtelijk is hoe een proces van participatie verloopt.

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 verslag wordt gedaan wat er van de ambities terecht gekomen is. In het verlengde daarvan kan de gemeenteraad in de gemeentebegroting een budget aan participatie koppelen. 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 in de uitvoeringsagenda 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/of 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.

Hoofdstuk 3 – Inwonersparticipatie

Dit hoofdstuk gaat specifiek over toepassing van inwonersparticipatie.

Artikel . 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 beleidskader participatie. 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 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 bepaalt hoe 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. 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, eventueel 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 4 – Overheidsparticipatie

Deze hoofdstukken bevatten bepalingen met betrekking tot overheidsparticipatie. Omdat procedures voor Burgerinitiatieven en Uitdaagrecht specifiek zijn uitgewerkt, zijn deze onderwerpen als aparte hoofdstukken in de verordening opgenomen.

Artikel 10. Toepassing overheidsparticipatie

Overheidsparticipatie begint, ongeacht het bestuursorgaan dat bevoegd is, met een verzoek aan het college of, bij een formeel burgerinitiatief, via de griffie aan de voorzitter van de raad (zie hoofdstuk 5). 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 (zie hoofdstuk 6 Uitdaagrecht). 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 of de griffie dan met de indiener in gesprek gaat.

Ondersteuning indiener verzoek overheidsparticipatie

Het college biedt of regelt laagdrempelige ondersteuning aan indieners van een overheidsparticipatieverzoek. Dit om ervoor te zorgen dat het indienen van een dergelijk verzoek voor alle inwoners mogelijk is.

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.

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 5 – Burgerinitiatieven

Aanvullend op Hoofdstuk 4 volgen hier aanvullende artikelen voor het proces van burgerinitiatieven.

Artikel 12. Onderwerpen van het burgerinitiatief

De griffie neemt alle verzoeken voor een burgerinitiatief in ontvangst. Indien volledig stuurt de griffie het verzoek deze door aan de raad. De raad wil zoveel mogelijk een directe en laagdrempelige lijn tussen inwoner en raad. De raad moet het verzoek onder bepaalde omstandigheden afwijzen. In dat verband is een aantal uitsluitingsgronden opgesomd.

Artikel 13. Voorwaarden voor een geldig burgerinitiatief

Om het indienen vantenminste 25 verzoekgerechtigden.

Artikel 15. Het in behandeling nemen van het burgerinitiatief

Als het niet compleet is, dan gaat de griffie in gesprek met de indiener. Deze heeft dan een bepaalde tijd om het verzoek in orde te maken.

Artikel 16. Bespreking van voorstel voor burgerinitiatief

Als de raad besluit het burgerinitiatief in behandeling te nemen, en besluit om het te bespreken en erover te besluiten, dan vraagt de raad aan de bestuursorganen college of burgemeester om een preadvies. Een burgerinitiatief raakt namelijk direct of indirect aan de bevoegdheden en/of taken van college of burgemeester.

Het staat de raad vrij om het college om advies te vragen over de procedure van behandeling van het burgerinitiatief, bijvoorbeeld over de mate van loslaten door de gemeente (volgens het Beleidskader participatie), en over de rollen voor raad, college en initiatiefnemer. Dit kan ook voor de vergadering zijn waarin de raad het 'in behandeling nemen' besluit neemt.

Hoofdstuk 6 - Uitdaagrecht

Aanvullend op Hoofdstuk 4 volgen hier aanvullende artikelen voor het proces van Uitdaagrecht.

Artikel 19. Toepassen Uitdaagrecht

Hierin staat wanneer het uitdaagrecht van toepassing is en wat er wordt verwacht van indieners van een verzoek tot toepassing Uitdaagrecht.

Hoofdstuk 7 - Omgevingswet

Dit hoofdstuk is toegevoegd zodat duidelijk is dat bij het vaststellen of wijzigen van kerninstrumenten uit de Omgevingswet, te weten de omgevingsvisie, het omgevingsplan en de programma's, de wet participatie verplicht en bij de uitvoering ervan 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.

Hoofdstuk 8 – Slotbepalingen

Artikel 20. 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.