Participatieverordening Meppel 2027

De gemeenteraad van de gemeente Meppel;

gelezen het voorstel van het college van burgemeester en wethouders van ??;

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

besluit vast te stellen de volgende verordening:

Participatieverordening Meppel 2027

Hoofdstuk 1 - Inleidende bepalingen

Artikel 1. Definities

Deze verordening verstaat onder:

- 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 Meppel;
- inwoners: ingezetenen als bedoeld in artikel 2 van de Gemeentewet;
- inwonerparticipatie: het op initiatief van de gemeente betrekken van inwoners, maatschappelijke organisaties, andere belanghebbenden of een combinatie daarvan bij de voorbereiding, uitvoering en evaluatie van beleid en plannen. Inwonerparticipatie kan de vorm aannemen van informeren, raadplegen, adviseren, coproduceren en meebeslissen;
- maatschappelijke partijen: verenigingen, stichtingen, buurtcomités, ondernemingen zonder winstoogmerk en andere organisaties 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: de manier waarop de gemeente ondersteuning of een bijdrage geeft aan publieksinitiatieven van inwoners, maatschappelijke organisaties, andere belanghebbenden of een combinatie daarvan.
- participatie: het deelnemen van inwoners, organisaties, andere belanghebbenden of een combinatie daarvan aan de voorbereiding, uitvoering en evaluatie van gemeentelijk beleid of gemeentelijke plannen en ook (het door de gemeente ondersteunen van) publieksinitiatieven van inwoners, maatschappelijke organisaties, andere belanghebbenden of een combinatie daarvan met impact op de lokale samenleving;
- uitdaagrecht: het recht van ingezetenen en lokale maatschappelijke partijen om een verzoek bij het bevoegde bestuursorgaan in te dienen om de feitelijke uitvoering van een gemeentelijke taak over te nemen, als zij denken deze taak beter en/of efficiënter uit te kunnen voeren;
- inspraak: de mogelijkheid voor inwoners, maatschappelijke partijen, ondernemers en andere belanghebbenden om hun zienswijze kenbaar te maken over voorgenomen gemeentelijk beleid, plannen of besluiten voordat het bevoegde bestuursorgaan een definitief besluit neemt.

Hoofdstuk 2 - Kaders en uitgangspunten

Artikel 2. Doelstelling en reikwijdte

1. Deze verordening heeft tot doel duidelijkheid te geven over de wijze waarop participatie plaatsvindt, voorwaarden te stellen aan de toepassing van het uitdaagrecht en de samenwerking tussen de gemeente, inwoners, ondernemers en maatschappelijke partijen te versterken.
2. Inwonerparticipatie en/of inspraak wordt in het beginsel toegepast wanneer het te verwachten is dat er belanghebbenden zijn die in aanzienlijke mate geraakt zullen worden door het betreffende beleid, ofwel wanneer te verwachten is dat betrokken inwoners of experts over relevante ervaringskennis of inzichten beschikken die bruikbaar zijn bij de ontwikkeling van het beleid.
3. Inwonerparticipatie wordt niet toegepast:
    a. als dit bij of krachtens wettelijk voorschrift is uitgesloten of als er sprake is van uitvoering van regelingen van hogere overheden waarbij de gemeente geen ruimte heeft om eigen afwegingen te maken;
    b. ten aanzien van een beleidsvoornemen dat uitsluitend of hoofdzakelijk betrekking heeft op interne of organisatorische aangelegenheden van de gemeente;
    c. als dit betrekking heeft op de begroting, de rekening, de tarieven voor gemeentelijke dienstverlening en belastingen als bedoeld in hoofdstuk XV van de Gemeentewet.
4. Het bestuursorgaan geeft inzicht in de gemeentelijke plannen, in het bijzonder voor de wijken en dorpen, zodat inwoners tijdig invloed kunnen uitoefenen.
5. Participatie en het uitdaagrecht worden verleend aan inwoners, maatschappelijke organisaties, andere belanghebbenden of een combinatie daarvan die lokaal actief zijn of een lokaal belang hebben.
6. Deze verordening is niet van toepassing op participatie, inspraak of andere inbreng en initiatieven van inwoners, lokale ondernemers of maatschappelijke organisaties die reeds zijn gemeld in andere gemeentelijke en niet- gemeentelijke wet- en regelgeving of procedures.
7. 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 artikelen 10.7, 10.2 en 10.8 van het Omgevingsbesluit in acht.

Hoofdstuk 3 – Inwonersparticipatie

Artikel 3. Participatieproces

1. Het bestuursorgaan stelt bij de start van een proces voor de vaststelling van een visie, beleid, plan, programma of project vast of en op welke manier inwonerparticipatie wordt toegepast. Als inwonerparticipatie wordt toegepast, neemt het bestuursorgaan over de volgende punten een besluit:
   a. het doel en de intentie van de inwonerparticipatie;
   b. het niveau van de inwonerparticipatie, waarbij een keuze wordt gemaakt uit:
   1) Informeren. Inwoners, maatschappelijke organisaties, andere belanghebbenden of een combinatie daarvan worden geïnformeerd;
   2) Raadplegen. Inwoners, maatschappelijke organisaties, andere belanghebbenden of een combinatie daarvan worden geraadpleegd;
   3) Adviseren. Inwoners, maatschappelijke organisaties en andere belanghebbenden adviseren het gemeentebestuur;
   4) Coproduceren. Inwoners, maatschappelijke organisaties, andere belanghebbenden of een combinatie daarvan en gemeente beslissen samen;
   5) Inwoners beslissen (mee). Inwoners, maatschappelijke organisaties, andere belanghebbenden of een combinatie daarvan mogen beslissen (eventueel binnen kaders);
   of een combinatie van deze niveaus.
   c. de kernvragen, de beïnvloedingsruimte en/of de inhoudelijke, financiële en overige kaders voor de inwonerparticipatie;
   d. de te betrekken doelgroepen, de wijze waarop verschillende groepen (inwoners, maatschappelijke organisaties, andere belanghebbenden of een combinatie daarvan) worden benaderd en de wijze waarop de deelnemers hun inbreng kunnen leveren;
   e. de kosten van het inwonerparticipatieproces.
2. Het bestuursorgaan maakt voor de start van het inwonerparticipatieproces het voornemen hiertoe bekend op de voor dat proces geschikte wijze.
3. Bij inwonerparticipatie bij de voorbereiding van een raadsvoorstel informeert het college de raad door toezending van het in het eerste lid bedoelde besluit.
4. Het bestuursorgaan kan voor specifieke beleidsterreinen nadere regelingen treffen.
5. Een initiatief op grond van het uitdaagrecht is gehouden aan het op dat moment geldende inkoop- en aanbestedingsbeleid van de gemeente Meppel.

Artikel 4 Besluitvorming inwonerparticipatieproces

1. Voordat de inwonersparticipatie begint, maakt het bestuursorgaan duidelijk wat het met de uitkomsten doet. Ook legt het uit hoe het besluit wordt genomen. Dit geldt voor de participatieniveaus 2 tot en met 5 uit artikel 4, lid 1, onder b. Het bestuursorgaan kiest uit de volgende mogelijkheden:
a. het bestuursorgaan neemt kennis van de uitkomsten van het inwonerparticipatietraject en zal nader afwegen of en in welke mate deze worden meegenomen in de politieke besluitvorming;
b. het bestuursorgaan beschouwt de adviezen en conclusies uit het inwonerparticipatietraject als een zwaarwegend uitgangspunt bij politieke besluitvorming;
c. het bestuursorgaan neemt de adviezen en conclusies uit het inwonerparticipatietraject over mits deze passen binnen de vooraf gestelde inhoudelijke, financiële en procedurele kaders.
2. Het bestuursorgaan kan van de op grond van lid 1 gemaakte keuze afwijken, bijvoorbeeld omdat betrokken belangen onvoldoende zijn meegewogen. De afwijking van de uit hoofde van het eerste lid gemaakte keuze wordt expliciet gemotiveerd en gecommuniceerd aan de deelnemers van het inwonerparticipatietraject.
3. Initiatieven boven de Europese drempelwaarde, uitdagingen met een mogelijke grote maatschappelijke impact of grote risico's worden voorgelegd aan het college, die daarna de raad informeert. Hierbij dient ook rekening gehouden te worden met het aanbestedingsrecht.

Artikel 5. Eindverslag inwonerparticipatieproces

1. Ter afronding van het inwonerparticipatieproces, zoals bedoeld in artikel 5, maakt het bestuursorgaan een eindverslag op. Het eindverslag bevat in elk geval:

a. een overzicht van het gevolgde inwonerparticipatieproces op hoofdlijnen;

b. een weergave van de belangrijkste uitkomsten van het inwonerparticipatieproces;

c. de reactie van de gemeente op deze uitkomsten en de wijze waarop de gemeente de inbreng heeft benut bij de uitwerking van het beleidsvoorstel of uitvoeringsplan;

d. een evaluatie van het proces dat is gevolgd.

2. Het bestuursorgaan maakt het eindverslag openbaar.

Hoofdstuk 4 - Inspraak

Artikel 6. Inspraakprocedure

1. 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.
2. Inspraak bij de raad vindt plaats overeenkomstig de inspraakprocedure zoals deze is vastgelegd in het Reglement van orde voor vergaderingen en andere werkzaamheden van de raad van de Gemeente Meppel en de Verordening op de raadscommissies Gemeente Meppel 2023.

Hoofdstuk 5 – Overheidsparticipatie

Artikel 7. Toepassen overheidsparticipatie

1. Overheidsparticipatie wordt toegepast indien naar het oordeel van het college het publieksinitiatief past binnen de kaders van het gemeentelijk beleid en bijdraagt aan de doelstellingen van het gemeentelijk beleid, en/of anderszins een positieve maatschappelijke bijdrage levert aan de lokale samenleving.

2. Het college kan aan de overheidsparticipatie vooraf de voorwaarde verbinden dat inwoners en andere direct belanghebbenden in voldoende mate bij het publieksinitiatief worden betrokken.

3. Het college kan afzien van overheidsparticipatie aan publieksinitiatieven als er gegronde redenen zijn om aan te nemen dat:

a. het initiatief doelstellingen beoogt die in strijd zijn met de wet of het algemeen belang;

b. het een onderwerp betreft dat niet behoort tot de bevoegdheid van de gemeente of de uitvoering van besluiten van hogere bestuursorganen waaromtrent de gemeente geen beleidsvrijheid heeft;

c. er sprake is van onvoldoende draagvlak voor het initiatief bij omwonenden, belanghebbenden of de betrokken inwoners;

d. het initiatief naar het oordeel van het college op financiële, juridische of praktische gronden niet haalbaar is;

e. het een onderwerp betreft waartegen een bezwaar- of beroepsprocedure in de zin van hoofdstuk 7 van de Algemene wet bestuursrecht openstaat of onderwerpen waarover de burgerlijke rechter is gevraagd een oordeel uit te spreken;

f. een onderwerp dat overwegend het privébelang van de indiener dient.

4. Als het college besluit om overheidsparticipatie toe te passen, kan het besluiten het publieksinitiatief te ondersteunen door middel van:

a. het (eventueel tijdelijk) ter beschikking stellen van ruimtes of huisvesting;

b. het beschikbaar stellen van een aanjaagbudget, subsidie of andere financiële middelen;

c. de inzet van ambtelijke expertise, netwerken of ondersteuning;

d. ander vormen van ondersteuning.

5.De besluiten van het college om wel of niet overheidsparticipatie toe te passen, sturen zij, inclusief het publieksinitiatief, aan de raad.

6.Het college informeert de indiener van het publieksinitiatief over het besluit om wel of niet overheidsparticipatie toe te passen.

Hoofdstuk 6 - Uitdaagrecht

Artikel 8. Onderwerp van uitdaagrecht

1. Elk bestuursorgaan besluit ten aanzien van zijn eigen gemeentelijke taken of hierop uitdaagrecht wordt toegepast.
2. Het college wijst ingezetenen en lokale maatschappelijke partijen actief op het van toepassing zijn van het uitdaagrecht.
3. Overname van de uitvoering van de volgende taken is niet mogelijk:
a. als het een lopend uitvoeringstraject of ondergeschikte herzieningen daarvan betreft;
b. als het uitdaagrecht bij of krachtens wettelijk voorschrift is uitgesloten;
c. als sprake is van uitvoering van hogere regelgeving waarbij het bestuursorgaan geen of nauwelijks beleidsvrijheid heeft;
d. inzake de begroting, de tarieven voor gemeentelijke dienstverlening en belastingen bedoeld in hoofdstuk XV van de Gemeentewet;
e. als de opdrachtwaarde boven de Europese drempelwaarde uitkomt;
f. als nog sprake is van een lopend (meerjarig) contract voor uitvoering van de taak bij een externe partij;
g. als de taak is uitgedaagd en toegekend aan een andere groep gebruikers;
h. als de uitvoering van een beleidsvoornemen dermate spoedeisend is dat het benutten van het uitdaagrecht niet kan worden afgewacht;
i. als het belang van het uitdaagrecht niet opweegt tegen het belang van de verantwoordelijkheid van de gemeente voor kwetsbare groepen in de samenleving.

Artikel 9. Procedure uitdaagrecht

1. Een verzoek met betrekking tot het uitdaagrecht wordt bij het bestuursorgaan ingediend via één (digitaal) loket.

2. Het bestuursorgaan treedt in overleg en maakt met de verzoekers afspraken over het proces, het resultaat, het budget en de looptijd.

3. Een verzoek met betrekking tot het uitdaagrecht omvat in ieder geval de volgende onderdelen:
a. omschrijving van de gemeentelijke taak die de initiatiefnemer wil overnemen;
b. uitleg waarom of hoe de initiatiefnemer deze taak beter en/of efficiënter kan uitvoeren;
c. duidelijkheid over de betrokkenheid, kennis of ervaring van de initiatiefnemer;
d. indicatie van het draagvlak onder belanghebbende ingezetenen;
e. indicatie van de kosten die aan de uitvoering van de taak verbonden zijn;
f. omschrijving van de manier waarop de initiatiefnemer met de gemeente wil samenwerken of ondersteuning nodig heeft;
g. inzicht in hoe de kwaliteit en de uitvoering van de taak op de langere termijn kan worden gewaarborgd.

4. Het bestuursorgaan toetst het initiatief met betrekking tot het uitdaagrecht aan de volgende voorwaarden:
a. de uitdaging betreft een huidige lokale voorziening of gemeentelijke taak, zoals opgenomen in de gemeentebegroting;
b. de initiatiefnemers zijn verbonden aan of geworteld in Meppel;
c. de initiatiefnemers bieden maatschappelijke meerwaarde;
d. het uitdaagrecht vergroot de betrokkenheid van de lokale gemeenschap;
e. de initiatiefnemers maken aannemelijk dat zij de prestatie kunnen leveren én tonen aan dat er draagvlak is voor hun idee bij de betrokken bewoners en/of gebruikers waarbij niemand door het initiatief wordt geschaad;
f. de initiatiefnemers kunnen de continuïteit waarborgen;
g. de kosten voor de uitvoering van de taak zijn bij voorkeur lager, maar in ieder geval niet hoger dan de huidige kosten;

5. Het bestuursorgaan maakt het besluit ten aanzien van een binnengekomen verzoek binnen 8 weken na ontvangst openbaar.

Hoofdstuk 7 Gebiedsgericht werken

Artikel 10. Gebiedsgericht werken

1. Bij gebiedsgericht werken houdt de gemeente rekening met de kenmerken, behoeften en opgaven van een gebied. De aanpak kan daardoor verschillen per dorp, wijk, combinatie van wijken, buurt of straat.
2. De gemeente werkt binnen deze gebieden samen met inwoners, maatschappelijke organisaties en andere belanghebbenden. Hun kennis en ervaring worden betrokken bij het bepalen en uitvoeren van de gemeentelijke inzet in het betreffende gebied.
3. Voor een gebied kan een gebiedsagenda worden opgesteld indien de aard en omvang van de opgaven in dat gebied daartoe aanleiding geven.
4. Bij het opstellen, uitvoeren en evalueren van een gebiedsagenda worden inwoners, maatschappelijke organisaties en andere belanghebbenden uit het betreffende gebied betrokken overeenkomstig deze verordening.

Hoofdstuk 8 -Evaluatie en monitoring

Artikel 11. Evaluatie en monitoring

1. De uitvoering van deze verordening wordt eenmaal per raadsperiode geëvalueerd. Het college stuurt de raad een inwonerparticipatieverslag.

2. Dit verslag beschrijft de wijze waarop inwonerparticipatieprocessen zijn georganiseerd, de rolinvulling door raad en college, de kosten, het resultaat van de inwonerparticipatie en de belangrijkste ervaringen. Het verslag bevat ook informatie over bewonersinitiatieven, toegekende budgetten en over de werking van het uitdaagrecht.

3. De raad bespreekt het inwonerparticipatieverslag.

Hoofdstuk 9 – Slotbepalingen

Artikel 12. Nadere regels college

Het college kan over participatie nadere regels vaststellen.

Artikel 13. Hardheidsclausule

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

Artikel 14 Intrekking oude verordening en overgangsrecht

1. De Achtergrondnotitie participatie Meppel wordt ingetrokken.

2. De Achtergrondnotitie participatie Meppel blijft van toepassing op beleid waarvoor ten tijde van de inwerkingtreding van deze verordening reeds een inspraakprocedure op grond van die notitie was gestart.

Artikel 15 Inwerkingtreding en citeertitel

1. Deze verordening treedt in werking op 1 januari 2027.

2. Deze verordening wordt aangehaald als: Participatieverordening Meppel 2027.

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 e.d. 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.

<u>Aansprakelijkheid en aanbesteding</u>

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.

<u>Participatie op grond van de andere wetten, zoals de Omgevingswet</u>

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.

Inwonersparticipatie en overheidsparticipatie

Artikelsgewijs

Hoofdstuk 1– Inleidende bepalingen

Artikel 1. Definities

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. Ondernemingen zonder winstoogmerk 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.

Participatie
Omdat de 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 en reikwijdte

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.

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 is 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

Hoofdstuk 3 – Inwonersparticipatie

Dit hoofdstuk gaat specifiek over toepassing van inwonersparticipatie.

Artikel 3. Plan voor Inwonersparticipatie

Dit artikel regelt hoe een inwonerparticipatieproces wordt voorbereid. Het bestuursorgaan bepaalt vooraf of inwonerparticipatie wordt toegepast en, zo ja, welke vorm en welk niveau van participatie passend zijn. Daarbij wordt onder meer vastgelegd wat het doel van de participatie is, welke ruimte deelnemers hebben om invloed uit te oefenen, welke kaders gelden en welke doelgroepen worden betrokken. Ook wordt vooraf duidelijk gemaakt op welke wijze deelnemers hun inbreng kunnen leveren.
Door deze uitgangspunten aan het begin van het proces vast te stellen en bekend te maken, wordt voor deelnemers duidelijk wat zij van het participatieproces kunnen verwachten en welke invloed zij op de uiteindelijke besluitvorming kunnen hebben. Bij participatie in het kader van een raadsvoorstel wordt de gemeenteraad hierover tijdig geïnformeerd.

Artikel 4. Besluitvorming inwonerparticipatieproces

Dit artikel regelt op welke wijze voorafgaand aan het participatieproces duidelijkheid wordt gegeven over de betekenis van de uitkomsten van de inwonerparticipatie voor de uiteindelijke besluitvorming. Het bestuursorgaan maakt vooraf kenbaar of de uitkomsten worden betrokken bij de belangenafweging, als zwaarwegend uitgangspunt worden beschouwd of binnen de vooraf gestelde kaders worden overgenomen.
Hiermee wordt voor deelnemers duidelijk welke invloed hun inbreng kan hebben op de besluitvorming. Indien het bestuursorgaan later aanleiding ziet om af te wijken van de vooraf gekozen wijze van omgaan met de participatie-uitkomsten, wordt deze afwijking gemotiveerd en aan de deelnemers gecommuniceerd.

Artikel 5. Eindverslag inwonerparticipatieproces

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. 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.

Artikel *6*. 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.

Hoofdstuk 5 – Overheidsparticipatie

Dit hoofdstuk bevat specifieke bepalingen met betrekking tot overheidsparticipatie.

Artikel 7. 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.

Hoofdstuk 6. Uitdaagrecht

Artikel 8. Onderwerp van uitdaagrecht

Dit artikel bepaalt voor welke gemeentelijke taken het uitdaagrecht kan worden toegepast. Het bevoegde bestuursorgaan beoordeelt ten aanzien van zijn eigen taken of deze zich lenen voor overname door ingezetenen of lokale maatschappelijke partijen.
Daarnaast bevat het artikel een aantal situaties waarin toepassing van het uitdaagrecht niet mogelijk is. Het gaat bijvoorbeeld om taken waarbij de gemeente geen of onvoldoende beleids- of uitvoeringsruimte heeft, lopende contractuele verplichtingen of situaties waarin zwaarwegende publieke belangen zich tegen overname verzetten. Bij de beoordeling wordt tevens rekening gehouden met de toepasselijke wet- en regelgeving en de verantwoordelijkheid van de gemeente voor de uitvoering van haar publieke taken.

Artikel 9. Procedure uitdaagrecht

Dit artikel regelt de wijze waarop een verzoek om toepassing van het uitdaagrecht wordt ingediend, beoordeeld en verder behandeld. Het verzoek wordt ingediend via één centraal loket en vervolgens behandeld door het bestuursorgaan dat bevoegd is ten aanzien van de gemeentelijke taak waarop het verzoek betrekking heeft.
Van de initiatiefnemer wordt verwacht dat hij voldoende inzicht geeft in de taak die hij wil overnemen en in de wijze waarop hij deze taak wil uitvoeren. Daarbij moet onder meer duidelijk worden waarom de initiatiefnemer van mening is dat hij de taak beter, efficiënter of met maatschappelijke meerwaarde kan uitvoeren, welke kennis en ervaring aanwezig zijn, welk draagvlak er bestaat en welke kosten met de uitvoering zijn gemoeid. Ook is van belang dat aandacht wordt besteed aan de continuïteit en kwaliteit van de uitvoering op langere termijn.

Het bevoegde bestuursorgaan beoordeelt vervolgens of het initiatief aan de in dit artikel opgenomen voorwaarden voldoet. Daarbij worden onder meer de lokale binding van de initiatiefnemers, de maatschappelijke meerwaarde, het draagvlak, de uitvoerbaarheid, de continuïteit en de financiële gevolgen betrokken. Ook de belangen van betrokken inwoners en gebruikers worden in de beoordeling meegewogen.

Wanneer een verzoek zich leent voor verdere behandeling, treedt het bestuursorgaan met de initiatiefnemer in overleg over de verdere uitwerking. Daarbij kunnen afspraken worden gemaakt over onder meer het beoogde resultaat, de verdeling van verantwoordelijkheden, het beschikbare budget, de looptijd, de kwaliteit van de uitvoering en de wijze waarop de voortgang wordt gevolgd.

Bij de beoordeling en uitvoering van een verzoek blijven de toepasselijke wettelijke kaders onverkort gelden. Daarbij kan onder meer worden gedacht aan het aanbestedingsrecht, subsidierecht, aansprakelijkheidsrecht en andere publiekrechtelijke voorschriften die relevant zijn voor de gemeentelijke taak die wordt overgenomen.
Het bestuursorgaan stelt de initiatiefnemer gemotiveerd in kennis van de uitkomst van de beoordeling van het verzoek.

Hoofdstuk 8 – Evaluatie en monitoring

Artikel 11. Evaluatie en monitoring

Dit artikel regelt de periodieke evaluatie van de uitvoering van de participatieverordening. Eenmaal per raadsperiode wordt bezien hoe de verschillende vormen van participatie in de praktijk functioneren en welke resultaten daarmee worden bereikt.

Het participatieverslag bevat informatie over de wijze waarop participatieprocessen zijn georganiseerd, de rol van de gemeenteraad en het college, de kosten en resultaten van participatie en de belangrijkste ervaringen die daarbij zijn opgedaan. Ook wordt aandacht besteed aan publieksinitiatieven, verstrekte financiële ondersteuning en de werking van het uitdaagrecht.

De evaluatie biedt de gemeenteraad inzicht in de werking van de verordening en kan aanleiding geven om het participatiebeleid, de uitvoering daarvan of de verordening zelf aan te passen. Het college biedt het participatieverslag aan de gemeenteraad aan ter bespreking.

Hoofdstuk 9 – Slotbepalingen

Artikel 12. 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. Dat zal gebeuren in de vorm van een leidraad participatie.

Artikel 13. 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.