Zaaknummer: Z25151088

Toelichting Inspraak- en participatieverordening Edam-Volendam

ALGEMEEN

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, de uitvoering en evaluatie daarvan en de kwaliteit van besluitvorming te vergroten. Om dat te bereiken beoogt de wet inwoners hier een grotere rol in te geven en hun kennis, ervaring en belangen beter en eerder in het proces te benutten. 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* 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 (inspraak- en) 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*. Geregeld is dat gemeenten in de inspraak- en participatieverordening de voorwaarden moeten opnemen waaronder inwoners en maatschappelijke partijen taken van de gemeente kunnen overnemen. 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.

Specifieke wetgeving over participatie in de Omgevingswet
Waar de gemeentewet algemene bepalingen bevat over inspraak en participatie, zijn er ook wetten die bepalingen bevatten over participatie in specifieke gevallen. Dat geldt met name voor de Omgevingswet.

De Omgevingswet noemt in respectievelijk de artikelen 10.7, 10.2 en 10.8 van het Omgevingsbesluit, vier kerndocumenten. Voor drie daarvan geldt dat de gemeente verantwoordelijk is voor de participatie. De gemeente moet aangegeven hoe burgers, bedrijven, instellingen, maatschappelijke partijen en andere bestuursorganen bij de voorbereiding zijn betrokken. En ook wat er met de resultaten van die participatie is gedaan.

Op die drie kerninstrumenten, te weten de Omgevingsvisie, Omgevingsprogramma's en het Omgevingsplan, is het inwonersparticipatiebeleid van toepassing. Om duidelijk te maken hoe het college het inwonerparticipatiebeleid toepast bij besluiten die onder de Omgevingswet vallen, kan het college nader beleid formuleren. Bij elk kerninstrument past het college participatie toe. Die

instrumenten werken in elkaar door. Om te voorkomen dat we over hetzelfde onderwerp meermaals participeren, kan het college bijvoorbeeld beleid formuleren hoe met dergelijke situaties om te gaan.

Voor het vierde kerninstrument, de omgevingsvergunning, geldt dat het op grond van de Omgevingswet aan een ontwikkelaar of initiatiefnemer is om de participatie vorm te geven. Participatie is in die gevallen vormvrij. De Omgevingswet bepaalt wel dat de raad in de inspraak- en participatieverordening gevallen kan aanwijzen waarover verplicht moet worden geparticipeerd. Dat kan als sprake is van een omgevingsvergunning die afwijkt van regels uit het omgevingsplan, de zogeheten BOPA. Daar is separate besluitvorming door de raad voor nodig op grond van artikel 16.55, zevende lid Omgevingswet.

Invulling inspraak- en participatieverordening

In de wet is niet voorgeschreven welke middelen voor participatie de gemeenteraad precies in hun inspraak- en participatieverordening moet opnemen. De gemeenteraad is ook vrij in de voorwaarden die hij aan de toepassing van het uitdaagrecht verbindt.

Het is dus aan gemeenten om een afweging te maken hoe zij de inspraak- en participatieverordening precies in willen vullen. Hiertoe heeft de gemeenteraad in zijn vergadering van 27 februari 2025 het evaluatierapport en beleidsvoorstel inwonersparticipatie vastgesteld. Hierin staan de kaders voor het nieuwe beleid ten aanzien van inwonersparticipatie. Daarin zijn ook de beide moties verwerkt die de raad op 12 september 2024 heeft aangenomen. In deze verordening zijn die kaders verwerkt.

Beleid en regels over inwonerparticipatie hebben niet automatisch het effect dat er méér inwonersparticipatie plaatsvindt. Het zorgt voor participatie die zorgvuldig, transparant en navolgbaar is. Het inwonerparticipatiebeleid, waar deze verordening de uitwerking van is, draagt bij aan een nieuwe werkwijze waarin we deelnemers zoveel mogelijk vanaf het begin betrekken. Inwoners noemden dit in een enquête het belangrijkste verbeterpunt voor de gemeente. De gemeenteraad onderstreepte het belang ervan in een motie.
Deze verordening dwingt die werkwijze niet af. Het leidende beginsel van deze verordening is **passendheid**. In sommige situaties past het niet goed om reeds aan het begin inwonerparticipatie te laten plaatsvinden. Bijvoorbeeld vanwege de noodzaak van geheimhouding, of als het zeer onwaarschijnlijk is dat een bepaalde ontwikkeling gaat plaatsvinden, en erover communiceren veel onrust teweeg zou brengen. Daarmee biedt de verordening ruimte voor maatwerk.

Deze inspraak- en participatieverordening is een procedureverordening. In deze verordening zijn de spelregels voor inwonersparticipatie opgenomen. Dat wil zeggen dat het gaat om een kader voor de wijze waarop inwoners, groepen inwoners, ondernemers en maatschappelijke partijen op initiatief van het bestuursorgaan van de gemeente bij het beleidsproces worden betrokken.

Een goed participatietraject leidt niet per se tot een uitkomst waar iedereen tevreden mee is. Tegenstellingen blijven altijd bestaan. Juist daarom is een zorgvuldig proces zo belangrijk; een proces waarin tegemoet wordt gekomen aan de gerechtvaardigde behoefte van deelnemers dat hun belangen en argumenten gehoord en meegewogen worden. Een proces waarin duidelijk is wat ze van de gemeente mogen verwachten bij inwonersparticipatie. Bij verwachtingsmanagement hoort dat vanaf de start van een inwonerparticipatietraject duidelijk is wat het doel van de participatie is, welke vraag er aan deelnemers wordt gesteld, welke invloed zij hebben, en wat er met hun inbreng gaat gebeuren.

Overheidsparticipatie
Deze verordening gaat primair over inwonersparticipatie. Bij inwonersparticipatie neemt de gemeente het initiatief (voor een project of beleidswijziging) en betrekt het inwoners daarbij. Overheidsparticipatie is het omgekeerde van inwonersparticipatie. Als inwoners, maatschappelijke partijen of ondernemers een initiatief nemen en de overheid daarbij betrekken, is sprake van overheidsparticipatie.
Het uitdaagrecht is daar een voorbeeld van. Bij het uitdaagrecht vragen inwoners of maatschappelijke partijen om een taak van de gemeente over te nemen.

Overheidsparticipatie kan vele vormen hebben. Bij inwonersparticipatie onderscheiden we, volgens de participatieladder: informeren, raadplegen, adviseren, coproduceren, meebeslissen en zelfsturing. Bij overheidsparticipatie kan de betrokkenheid van de gemeente ook variëren van licht naar zwaar. Bijvoorbeeld van loslaten, stimuleren of faciliteren naar regisseren en reguleren.

Dat inwoners, maatschappelijke partijen of ondernemers initiatieven nemen en de overheid daarbij betrekken, is niet nieuw. Bij het uitdaagrecht gaat het echter om een bijzondere vorm van initiatief, waarbij de initiatiefnemers een taak van de gemeente willen overnemen omdat zij denken die beter of goedkoper uit te kunnen voeren. In de verordening zijn voorwaarden opgenomen waaronder de gemeenteraad het uitdaagrecht mogelijk maakt. 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.

Uitdaagrecht en aanbesteding
Bij de toepassing van het uitdaagrecht is het van belang 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. Het uitdaagrecht zet het aanbestedingsrecht niet opzij. Er zijn 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.

Uitdaagrecht en aansprakelijkheid
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 het betreffende bestuursorgaan van de gemeente hier in het kader van het uitdaagrecht met de inwoner, de groep inwoners, ondernemers 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 inwoner, de groep inwoners, de ondernemer 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 het bestuursorgaan met de inwoners en maatschappelijke partijen afspraken maakt over de uitvoering van de gemeentelijke taak. En ook wat de gevolgen zijn als de afsprten ten aanzien aken 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. Zo bevat de Omgevingswet voorschriften ten aanzien van de participatie bij omgevingsvergunningen. De wet bepaalt dat bij een omgevingsvergunning niet het bevoegd gezag, maar de aanvrager aan zet is om de participatie te organiseren..
Bij de aanvraag van een omgevingsvergunning is participatie op grond van de Omgevingswet in beginsel niet verplicht voor de aanvrager. Wel moet de aanvrager motiveren wat er aan participatie is gedaan.

ARTIKELSGEWIJS

Artikel 1. Definities
In dit artikel worden begrippen die in de verordening worden gebruikt nader omschreven. Het is belangrijk dat duidelijk is wat een begrip precies betekent.

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 de kaders waarop deze uitvoeringsbesluiten of uitvoeringsmaatregelen kunnen worden gebaseerd. Daarbij omvat het begrip niet alleen het vaststellen van beleid, maar ook de uitvoering en evaluatie daarvan.

Nieuw ten opzichte van de oude inspraakverordening is dat ook 'projecten' expliciet onder het begrip 'beleid' van de inspraak- en participatieverordening vallen. Projecten hebben een concretere strekking dan beleid. Denk hierbij vooral aan ruimtelijke projecten, bijvoorbeeld de herinrichting van een plein. Het kan ook gaan om projecten die betrekking hebben op de gemeentelijke organisatie, zoals verbeteringen van de interne bedrijfsvoering, indien die gevolgen hebben voor inwoners. De mate van participatie wordt afgestemd op de maatschappelijke impact van het project en de ruimte die er bestaat voor beïnvloeding van keuzes. Met de impactmeter, een nieuw instrument dat in het inwonersparticipatiebeleid staat toegelicht, bepalen we in zo'n geval hoe groot de impact op inwoners en andere belanghebbenden is.

Besluiten of maatregelen die zich tot één of meer aanwijsbare personen richten, vallen ook niet onder deze verordening. Voorbeelden hiervan zijn vergunningen of ontheffingen. Bij dit soort besluiten en maatregelen gelden andere manieren waarop belanghebbenden worden betrokken,

zoals de mogelijkheid om een reactie te geven. Het moet dus gaan om een besluit of maatregel met een meer algemene strekking.

Complex verzoek
De term 'complex verzoek' gebruiken we in deze verordening in relatie tot bij het uitdaagrecht. Het gaat dan om verzoeken om een gemeentelijke taak over te nemen waarbij vooral de afweging ingewikkeld (complex) is. Een verzoek is bijvoorbeeld complex als een van de onderstaande situaties van toepassing is:

- Er is nader onderzoek nodig naar de consequenties van het overdragen van de uitvoering van de taak aan derden voor de gemeentelijke organisatie of voor andere belanghebbenden;
- Er is nader onderzoek nodig naar de vraag of de taak door derden uitgevoerd kan worden (bijvoorbeeld antecedentenonderzoek, of onderzoek naar de financiële positie van de organisatie die de taak wil uitvoeren);
- Er is nader onderzoek nodig naar de vraag of de uitdagers de taak daadwerkelijk goedkoper kunnen uitvoeren;
- Het is nodig om een overeenkomst op te stellen waarin de afspraken over de uitvoering staan;
- De gemeente moet nadere regels opstellen die aangeven waar de uitvoering aan moet voldoen.

Deze lijst is niet limitatief, maar indicatief. Er kunnen redenen zijn die een verzoek complex maken, die we niet hebben voorzien. Wanneer het college denkt meer dan acht weken nodig te hebben om een besluit te kunnen nemen op een verzoek, dan zal het dat verzoek als complex bestempelen en kenbaar maken wat daar de redenen voor zijn.

Groep inwoners
Deze term maakt het mogelijk dat inwoners vanuit een gezamenlijk belang als groep participeren of een beroep doen op het uitdaagrecht, en zich daarbij door een of meer van hen (de woordvoerder) laten vertegenwoordigen, zonder daarvoor een rechtspersoon te hoeven oprichten.

Inwonersparticipatie
In deze verordening worden alle vormen van participatie waarbij het gemeentebestuur het initiatief neemt om inwoners, groepen inwoners en andere belanghebbenden, zoals maatschappelijke partijen 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. Een bepalend kenmerk van maatschappelijke partijen is dat het organisaties en instellingen betreft die als doel hebben om een actieve bijdrage aan de samenleving in onze gemeente te leveren, ongeacht de rechtsvorm waarin deze zijn georganiseerd. Maatschappelijke partijen onderscheiden zich door het hebben van rechtspersoonlijkheid van 'groepen inwoners'.

Maatschappelijke partijen kunnen tegelijkertijd ondernemer zijn, volgens bepaalde definities.

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
In dit artikel wordt aangegeven wat het doel is van deze verordening.

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. Soms verplicht de wet zelf tot het toepassen van (formele) inspraak of participatie.

Bovendien bepaalt deze verordening 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 deze 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, deze verordening leidend is.

Het uitgangspunt is dat altijd wanneer het gemeentebestuur beleid of projecten ontwikkelt er een participatieplan wordt opgesteld.

In lid 4 is een aantal uitzonderingen op deze stelregel geformuleerd. Participatie vindt niet plaats als dit bij of krachtens wettelijk voorschrift is uitgesloten, of wanneer het de begroting betreft, de tarieven voor gemeentelijke dienstverlening of belastingen zoals bedoeld in hoofdstuk XV van de Gemeentewet. Het bestuursorgaan zal doorgaans ook geen inwonersparticipatie laten plaatsvinden als er voor het gemeentebestuur heel weinig ruimte is (gelaten, bijvoorbeeld door een hogere overheid) 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 het gemeentebestuur terughoudend met de uitzonderingsgronden zal omgaan. Als een besluit bijvoorbeeld zeer omstreden is, dan kan het bestuur alsnog besluiten om wel inwonersparticipatie te laten plaatsvinden.

Ook houdt het gemeentebestuur in gedachten dat participatie zich niet alleen over de voorbereiding, maar ook over de uitvoering en evaluatie uitstrekt. Als participatie bij de voorbereiding van een besluit geen toegevoegde waarde heeft, geldt dat niet noodzakelijkerwijs ook voor de uitvoering of evaluatie ervan.
Als het gemeentebestuur een beroep doet op een uitzonderingsgrond en van inwonersparticipatie of toepassing van het uitdaagrecht afziet, dan moet het dat onderbouwen. Dat hoeft niet als het gaat om besluiten zoals genoemd in lid 4 onder g: de begroting, de tarieven voor gemeentelijke dienst-verlening en belastingen bedoeld in hoofdstuk XV van de Gemeentewet.

De modelverordening van de VNG, waar deze verordening op is gebaseerd, kent een variant waarin naast inwonerparticipatie ook de spelregels bij overheidsparticipatie worden geregeld. Deze verordening ziet alleen op een specifiek aspect van overheidsparticipatie: het uitdaagrecht.

De gemeente voorziet vanuit reeds bestaand beleid al in het bieden van verschillende andere vormen van overheidsparticipatie, zoals het stimuleren, faciliteren of reguleren van initiatieven. Deze vallen buiten de reikwijdte van deze verordening. Voorbeelden hiervan zijn het faciliteren van verenigingen en stichtingen met een vrijwilligersmakelaar, een kwartiermaker kunst en cultuur, het verhuren van gemeentelijk vastgoed om verenigingsactiviteiten daarin uit te kunnen voeren of het subsidiëren van inwonersinitiatieven.

Hoofdstuk 2 – Inwonersparticipatie

Artikel 3. Zorgplicht bestuursorgaan
Op de bestuursorganen rust de taak om de juiste verwachtingen te scheppen over het doel en de vorm van participatie en de weging van de inbreng. En om een participatieproces zoveel mogelijk te faciliteren. Dit artikel geeft aan wat de deelnemers van het bestuursorgaan mogen verwachten. Bovendien bevat dit artikel een verplichting om duidelijk te maken waar inwoners en maatschappelijke partijen met vragen en klachten terecht kunnen.

Artikel 4. Plan voor inwonerparticipatie
In dit artikel is geregeld dat het bestuursorgaan een plan voor de inwonersparticipatie moet opstellen en toegankelijk maakt voor alle deelnemers. Dat valt onder de zorgplicht van de bestuursorganen. Dit zorgt ervoor dat er duidelijkheid is over het proces, het doel en de vorm van de participatie, wat van het bestuursorgaan verwacht mag worden en hoe met de inbreng wordt omgegaan.

Een plan voor inwonersparticipatie moet in lijn zijn met het door de gemeenteraad vastgestelde participatiebeleid.
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.

Verder zijn de elementen opgenomen die in ieder geval in het participatieplan moeten staan. Van belang is vooral dat inzichtelijk is waar het participatieplan te vinden is en dat het duidelijkheid biedt. 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.

Het plan kan in overleg met inwoners, groepen inwoners en maatschappelijke partijen en ondernemers 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.

Verder is geregeld dat het college voor het opstellen van het plan zorgt als het om een bevoegdheid van de gemeenteraad gaat.

Artikel 5. Inspraak
Een bestuursorgaan kan op grond van deze regeling inspraak verlenen, ook als de wet daartoe niet verplicht. Een inspraakprocedure is dus niet altijd een verplichting. Er kan ook in plaats van inspraak voor participatie worden gekozen om al eerder in een proces reacties te peilen. Inspraak vindt immers pas plaats nadat het bestuursorgaan een voorlopig besluit heeft genomen. Participatie gaat juist aan zo'n besluit vooraf.

Als onvoldoende zicht is op de diverse belangen van betrokkenen om te kunnen komen tot een besluit, is een inspraakprocedure verplicht. 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 ook als afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht op inspraak wordt toegepast, maar het bestuursorgaan kan dan wel de termijn verkorten.

Artikel 6. Eindverslag inwonerparticipatie
Dit artikel gaat over de afronding van een inwonerparticipatieproces. 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 eindverslag.

In het eindverslag staat beschreven hoe invulling is gegeven aan het inwonersparticipatiebeleid en hoe het participatieproces feitelijk is verlopen. Er staat bijvoorbeeld in welke bijeenkomsten zijn georganiseerd of wanneer stukken ter inzage zijn gelegd of, dat de inbreng middels een enquête is verzameld.

Ook wordt hier beschreven of de mensen zijn bereikt waarvan in het inwonerparticipatieplan is beschreven dat deze tot de doelgroep behoren of moeilijk te bereiken zijn. In het verslag moeten de resultaten worden beschreven van de inspanningen die in dit kader zijn verricht.

Het eindverslag moet een geanonimiseerd, samenvattend overzicht bevatten van de inbreng. Het is niet verplicht iedere individuele reactie van een antwoord te voorzien. Verder is geregeld dat het college voor het opstellen van het eindverslag zorgt als het om een bevoegdheid van de gemeenteraad gaat.

Het eindverslag wordt toegestuurd aan degenen die hebben deelgenomen aan de inwonersparticipatie. Het eindverslag wordt openbaar gemaakt samen met het besluit waarop het betrekking heeft.

Hoofdstuk 3 – Overheidsparticipatie
Dit hoofdstuk gaat over wanneer niet de gemeente het initiatief neemt om inwoners te betrekken, maar inwoners, groepen inwoners, ondernemers of maatschappelijke partijen zelf het initiatief nemen en de gemeente daarbij betrekken. Dit hoofdstuk regelt hoe een verzoek om overheidsparticipatie kan worden ingediend, beoordeeld en uitgevoerd.

Artikel 8. Verzoek om overheidsparticipatie
Dit artikel regelt dat een verzoek voldoende informatie bevat om het initiatief, het beoogde resultaat, de gewenste betrokkenheid van de gemeente en de betrokken partijen te kunnen beoordelen. Duidelijk moet worden welke ondersteuning of bijdrage van de gemeente wordt gevraagd. Bij een verzoek kan het college nadere informatie opvragen.

Artikel 9. Beoordeling verzoek overheidsparticipatie
Dit artikel maakt duidelijk dat verzoeken aan het college worden gericht. Het college stuurt het verzoek door naar het bevoegde bestuursorgaan. Op een verzoek wordt gemotiveerd beslist door het bevoegde bestuursorgaan.

Artikel 10. Uitvoering overheidsparticipatie
Dit artikel regelt de afspraken bij de uitvoering. Het bestuursorgaan kan voorwaarden stellen aan zijn betrokkenheid en deze beëindigen als de gemaakte afspraken niet of onvoldoende worden nagekomen.

Hoofdstuk 4 - Uitdaagrecht
Dit hoofdstuk gaat specifiek over toepassing van het uitdaagrecht. Dit is een vorm van *overheidsparticipatie*. Deze vorm houdt in dat inwoners, een groep inwoners, ondernemers of maatschappelijke partijen het bestuursorgaan verzoeken om de feitelijke uitvoering van een taak van de gemeente over te nemen als zij denken deze taak beter of goedkoper te kunnen uitvoeren.

Artikel 11. Onderwerp van uitdaagrecht
Niet alle taken van het bestuursorgaan kunnen onderwerp zijn van een uitdaagrecht. Er is een aantal uitzonderingen opgenomen in artikel 15. Het uitdaagrecht kan zowel autonome als medebewindstaken betreffen.

Het bestuursorgaan wijst inwoners, groepen inwoners en maatschappelijke partijen erop wanneer het uitdaagrecht van toepassing is. Dus als een initiatief baat heeft bij het uitdaagrecht, dan wijst het betreffende bestuursorgaan daar actief op.

Artikel 12. Verzoek 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 en geregistreerd 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.

Als inwoners, groepen inwoners of maatschappelijke partijen uitvoerende taken willen overnemen van de gemeente, gaat het betreffende bestuursorgaan met hen in gesprek. In dat gesprek vraagt het bestuursorgaan aanvullende informatie op. Het bestuursorgaan kan de indiener bijvoorbeeld vragen om kenbaar te maken hoe hij de uitvoering van de taak kan waarborgen. En wat andere inwoners daarvan vinden. Soms kan het bijvoorbeeld zijn dat de indiener over bepaalde verzekeringen moet beschikken of moet kunnen aantonen dat hij bepaalde machines mag bedienen.

Op basis van dat gesprek bepaalt het bestuursorgaan hoe het met dat initiatief wil omgaan. Daarbij speelt de verwachte complexiteit van het verzoek een belangrijke rol. Het bestuursorgaan bepaalt welke criteria het best passen bij de vraag of de uitdagende partij de taak wel of niet kan overnemen,

en onder welke voorwaarden. Hier is dus in verregaande mate sprake van maatwerk, in plaats van algemeen geldende spelregels.

Artikel 13. Ondersteuner indiener verzoek toepassing uitdaagrecht
Het college zorgt voor laagdrempelige ondersteuning bij het opstellen van een verzoek. Dit om ervoor te zorgen dat het voor alle inwoners, groepen inwoners of maatschappelijke partijen mogelijk is een verzoek tot toepassing van het uitdaagrecht te doen. Ook voor de vorm van die ondersteuning kiezen we voor maatwerk.

Artikel 14. Beoordeling verzoek toepassing uitdaagrecht
Het college neemt alle verzoeken om toepassing van het uitdaagrecht in ontvangst en zendt deze door aan het bevoegde bestuursorgaan.

Als de gemeenteraad op het verzoek om toepassing van het uitdaagrecht moet reageren, bereidt het college de reactie op het verzoek voor. Dit volgt uit artikel 160 van de Gemeentewet.

Het bevoegde bestuursorgaan kan 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.

Een verzoek wordt eveneens afgewezen als de opdrachtwaarde boven de Europese drempelwaarde als bedoeld in paragraaf 2.1.1.1 van de Aanbestedingswet 2012 uitkomt. In dat geval is aanbesteding van de taak beter passend dan het uitdaagrecht.
Overigens moet de waarde van de ondersteuning die het bestuursorgaan levert aan de partij die verzoekt om het uitdaagrecht worden toegevoegd aan de kosten van de uitgedaagde taak bij het bepalen of de drempelwaarde wordt bereikt.

Artikel 15. Toewijzing, uitvoering taak en intrekking
In dit artikel is een termijn opgenomen waarbinnen op het verzoek moet worden gereageerd. Het bestuursorgaan moet zijn reactie onderbouwen en ook openbaar maken. Hierdoor wordt dan bekend of en op welke wijze het bestuursorgaan is uitgedaagd.

Soms kan het zijn dat een uitgedaagde taak zwaarwegende of verregaande consequenties voor de eigen organisatie van het gemeentebestuur kan hebben. Dan kan het zijn dat meer tijd nodig is om over een verzoek te beslissen om goed zicht te hebben of alle belangen meegenomen zijn.

Als het verzoek om toepassing van het uitdaagrecht wordt toegewezen, dan 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.

Verder is beschreven welke spelregels gelden als een overgenomen taak niet naar behoren wordt uitgevoerd. En dat het bestuursorgaan een toegekend recht ook weer kan intrekken. Om transparant te blijven, spreekt het voor zich dat het bestuursorgaan ook een intrekking van een toegekend recht openbaar maakt.

<u>Hoofdstuk 5 – Participatie bij initiatieven en aanvragen</u>

Dit hoofdstuk regelt participatie bij initiatieven, plannen en aanvragen van andere initiatiefnemers dan de gemeente. Initiatiefnemers kunnen bijvoorbeeld zijn: inwoners, groepen inwoners, ondernemers of maatschappelijke partijen.

Dit hoofdstuk beperkt zich niet tot onderwerpen uit de Omgevingswet, maar kan betrekking hebben op alle onderwerpen waarvoor inspraak en participatie openstaan op grond van deze verordening.

Artikel 16. Participatie bij initiatieven en aanvragen
Dit artikel regelt dat bij initiatieven en aanvragen die niet door de gemeente zelf worden voorbereid, maar door een initiatiefnemer, de verantwoordelijkheid voor het organiseren van participatie in beginsel bij de initiatiefnemer ligt.

Bij aanvragen om een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit (BOPA) geldt soms een participatieplicht. Dit betreft uitsluitend de categorieën die de gemeenteraad daartoe expliciet heeft aangewezen op grond van artikel 16.55, zevende lid, van de Omgevingswet. Hiermee wordt geborgd dat belanghebbenden tijdig worden betrokken bij initiatieven met mogelijk grotere gevolgen voor de omgeving.

Het vierde lid zorgt ervoor dat altijd duidelijk is of participatie heeft plaatsgevonden. Ook wanneer geen participatie is uitgevoerd, moet de initiatiefnemer dit bij de aanvraag aangeven. Hierdoor ontstaat transparantie over de voorbereiding van het initiatief en kan het bestuursorgaan beoordelen of aan eventuele participatievereisten is voldaan. Daarbij geldt dat niet het bereiken van overeenstemming centraal staat, maar het aantoonbaar en zorgvuldig betrekken van belanghebbenden bij de voorbereiding van het initiatief.

Van initiatiefnemers wordt verwacht dat zij participatie zoveel mogelijk op dezelfde zorgvuldige, transparante en navolgbare wijze organiseren als de gemeente dat doet bij eigen participatietrajecten. Dit betekent onder meer dat belanghebbenden tijdig worden betrokken, dat duidelijk wordt gecommuniceerd over het doel van de participatie en de invloed die deelnemers kunnen uitoefenen, en dat inzichtelijk wordt gemaakt wat met de opgehaalde inbreng is gedaan.

Participatie kan bijdragen aan een zorgvuldige voorbereiding van een initiatief doordat belangen, zorgen en ideeën van omwonenden en andere belanghebbenden vroegtijdig worden opgehaald. Wanneer participatie heeft plaatsgevonden, moet de initiatiefnemer inzichtelijk maken hoe dit proces is verlopen, welke resultaten dit heeft opgeleverd en hoe deze resultaten zijn verwerkt in het initiatief of de aanvraag. Het bestuursorgaan betrekt deze informatie bij de beoordeling.

Hoofdstuk 6 –Overige bepalingen

Dit hoofdstuk gaat over opdrachten en bevoegdheden die de gemeenteraad aan het college geeft ter uitvoering van deze verordening. Het bevat bepalingen over de manier hoe het college deze verordening evalueert en dat het college nadere regels kan stellen.

Artikel 18. Evaluatie
Er wordt steeds meer ervaringen opgedaan met participatie. Daarom is het ook van belang om de werking van deze verordening in de praktijk goed bij te houden en de verordening periodiek te evalueren. Zo kan het voortschrijdend inzicht uit de praktijk, als daartoe aanleiding is, in de verordening worden verwerkt.

Artikel 19. Nadere regels
Het college heeft de bevoegdheid om nadere regels vast te stellen over inwonersparticipatie en het uitdaagrecht. Artikel 156 Gemeentewet is hier de grondslag voor (delegatiebepaling).

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.

Hoofdstuk 7 – Slotbepalingen
Dit hoofdstuk geeft aan wanneer deze verordening in werking treedt, welke regelgeving daardoor komt te vervallen en hoe met lopende trajecten van inwonerparticipatie moet worden omgegaan als deze verordening in werking treedt.

Artikel 21. Intrekking oude verordening en overgangsrecht
Met deze bepaling wordt de bestaande inspraakverordening ingetrokken. Die gaat op in deze verordening. Deze inspraak- en participatieverordening verbreedt de mogelijkheden om betrokkenen bij de ontwikkeling en uitvoering van beleid te betrekken.

De oude verordening vervalt op dezelfde datum waarop deze nieuwe verordening in werking treedt.

Voor al lopende inspraakprocedures is een overgangsregeling opgenomen. In artikel 5 van deze verordening staat dat een inwonerparticipatieplan moet worden vastgesteld bij de start van beleid of een project enzovoorts. Het overgangsrecht in dit artikel regelt dat het niet altijd verplicht is om alsnog een participatieplan te maken wanneer een proces al begonnen is op het moment waarop deze verordening in werking treedt. Dit is om te voorkomen dat het maken van een inwonerparticipatieplan een puur administratieve handeling is, die voor het traject in kwestie weinig zin meer heeft omdat het traject al in volle gang is. Deze uitzondering geldt alleen als het traject al zo ver is, dat het maken van een inwonerparticipatieplan gen zin meer heeft, disproportioneel veel tijd kost of het lopende traject vertraagt.

Als het beleid of project uit meerdere deelfasen bestaat, dan geldt artikel 3 wel als na de inwerkingtreding van de verordening een nieuwe fase begint.