

Toelichting

Participatieverordening Gemeente Midden-Drenthe



Toelichting participatieverordening gemeente Midden-Drenthe

Inleiding

Gemeente Midden-Drenthe wil de kennis en ervaring van inwoners, organisaties, bedrijven en andere belanghebbenden inzetten bij de ontwikkeling, uitvoering en evaluatie van het beleid. Daarnaast ziet de gemeente Midden-Drenthe graag dat inwoners samen het initiatief nemen om hun straat, wijk, buurtschap of dorp mooier, veiliger en meer sociaal te maken.

In deze verordening staat hoe de gemeente inwoners betreft bij het maken en uitvoeren van beleid. Ook staat in de verordening wat de rol is van het college van burgemeester en wethouders en van de gemeenteraad. Verder legt deze verordening uit hoe de gemeente inwoners en andere betrokkenen helpt bij het uitvoeren van hun eigen plannen.

Aanleiding

Wet participatie op decentraal niveau: van inspraakverordening naar een participatieverordening

Op 1 januari 2025 is een nieuwe wet ingegaan: de Wet versterking participatie op decentraal niveau. Deze wet zorgt ervoor dat inwoners meer kunnen meedenken en meedoen met het beleid van hun gemeente, provincie of waterschap. Het doel van de wet is om het beleid beter te laten aansluiten bij wat inwoners belangrijk vinden. Daarom moeten gemeenten inwoners al vroeg betrekken bij plannen en besluiten. Dit geldt ook voor het uitvoeren en beoordelen van beleid. Volgens de toelichting bij de wet is dit extra belangrijk, omdat gemeenten voor grote maatschappelijke uitdagingen staan. Denk bijvoorbeeld aan klimaat, wonen of zorg. Door inwoners goed en op tijd te betrekken, kunnen gemeenten betere keuzes maken.

De nieuwe wet zorgt ervoor dat gemeenten meer verplichtingen hebben. Gemeenten moeten inwoners niet alleen betrekken bij het voorbereiden van beleid, maar ook bij het uitvoeren en evalueren ervan. Dit staat in artikel 150, eerste lid, van de Gemeentewet. In de toelichting op de wet staat dat inspraak niet het enige middel is om inwoners te betrekken. Er zijn veel manieren om inwoners te betrekken bij het maken van beleid en het nemen van besluiten. Daarom wil de wet dat gemeenten hun inspraakverordening vervangen door een participatieverordening en dat zij daarin meer recht doen aan alle verschillende middelen die er voor participatie zijn.

Het uitdaagrecht

Ook bevat de nieuwe wet een regel over het uitdaagrecht. Dit is opgenomen in artikel 150, derde lid, van de Gemeentewet. Dit betekent dat inwoners en maatschappelijke partijen de mogelijkheid krijgen om de overheid uit te dagen: ze mogen een taak van de gemeente overnemen, als ze denken dat ze die beter of anders kunnen uitvoeren. Het gaat hier om de eigen taken van de gemeenten (artikel 150, derde lid, onder a), maar ook om 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. Gemeenten moeten in de verordening duidelijk maken onder welke voorwaarden dit mag.

Spelregels en maatwerk

Op het eerste gezicht lijken participatie en een verordening niet goed bij elkaar te passen. Participatie gaat namelijk over maatwerk en mensenwerk, terwijl een verordening juist vaste regels en juridische kaders geeft. Toch is het belangrijk dat deze twee goed samenwerken.

De participatieverordening is een juridische vertaling van wat er in de wet staat over participatie op decentraal niveau. Daarnaast sluit de verordening aan bij de visie, uitgangspunten en afspraken die zijn vastgelegd in het gemeentelijke participatiebeleid *Goede plannen maak je met elkaar* uit 2021.

De verordening staat dus niet op zichzelf. Het beleid vormt de inhoudelijke basis, en de verordening vertaalt dit naar duidelijke spelregels. Deze regels zijn niet bedoeld om het participatieproces moeilijker te maken, maar juist om duidelijkheid te geven over wat inwoners en organisaties mogen verwachten.

Tegelijk is er binnen de regels genoeg ruimte om per situatie een passende aanpak te kiezen. Participatie is namelijk geen standaardproces dat je steeds op dezelfde manier kunt uitvoeren. Elke situatie vraagt om een zorgvuldige afweging: wat past hier, wie doen mee, en hoe kunnen zij invloed hebben?

Deze Participatieverordening gemeente Midden-Drenthe vervangt de Inspraakverordening Midden-Drenthe 2006.

Artikelgewijze toelichting

Artikel 1 Begripsomschrijvingen

Bestuursorgaan

De bevoegde (bestuurs)organen van de Gemeente zijn gedefinieerd in de Gemeentewet. Per situatie kan het verschillen wie het bevoegd bestuursorgaan is.

Beleidsvoornemen

Het begrip beleidsvoornemen is gedefinieerd als *het voornemen van het bestuursorgaan tot het vaststellen of wijzigen van beleid*.

College

Het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Midden-Drenthe.

Inspraak

Een gelegenheid waarbij het mogelijk wordt gemaakt meningen omtrent gemeentelijke beleidsvoornemens kenbaar te maken.

Inspraakprocedure

De manier waarop inspraak wordt vormgegeven en gestalte wordt gegeven.

Inwoners

Inwoners worden gedefinieerd als *Ingezetenen* als bedoeld in artikel 2 van de Gemeentewet. Ingezetenen zijn zij die hun werkelijke woonplaats in de gemeente Midden-Drenthe hebben.

Inwonersparticipatie

In de verordening vallen alle vormen van participatie waarbij de gemeente het initiatief neemt onder het begrip 'inwonersparticipatie'. Dit betekent dat de gemeente inwoners en andere betrokkenen betreft bij het maken, uitvoeren en beoordelen van beleid.

In het participatiebeleid *Goede plannen maak je met elkaar* uit 2021 staat hierover het volgende: de gemeente neemt het initiatief voor plannen en beleid, maar ontwikkelt deze samen met inwoners.

Het maken van plannen gebeurt altijd in verschillende stappen: van het eerste idee, via de uitwerking, naar besluitvorming en uiteindelijk de uitvoering. Afhankelijk van het onderwerp, de kaders en de situatie, denken inwoners op verschillende momenten mee. Soms geven ze hun mening, soms beïnvloeden ze het proces, en soms beslissen ze mee.

Maatschappelijke partijen

Op grond van de Wet versterking participatie op decentraal niveau kunnen 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 het feit dat het statutair doel van de maatschappelijke partij gericht is op het leveren van een actieve bijdrage aan de samenleving binnen de gemeente Midden-Drenthe of hiervoor relevant is. Er kan bij maatschappelijke partijen onder meer worden gedacht aan lokale verenigingen of stichtingen, woongroepen, buurtpreventieteams, vrijwilligersorganisaties, buurtcomités en inwonerscollectieven. Ondernemers vallen echter niet onder de categorie maatschappelijke partijen.

Overheidsparticipatie

In het participatiebeleid *Goede plannen maak je met elkaar* uit 2021 staat dat inwoners vaak zelf met ideeën komen voor hun buurt of dorp. Dit kunnen sociale of ruimtelijke initiatieven zijn, zoals een buurttuin of een ontmoetingsplek. Soms hebben inwoners daarbij hulp nodig van de gemeente. In dat geval nemen inwoners het initiatief, denkt de gemeente mee en biedt zij ondersteuning. In deze gevallen, als er sprake is van een initiatief uit de samenleving en de overheid participeert, noemen we dat overheidsparticipatie. Het college van burgemeester en wethouders is het bestuursorgaan dat bevoegd is om te reageren op initiatieven uit de samenleving. In de praktijk is deze bevoegdheid deels gemandateerd aan ambtenaren.

Participatie

Bij de omschrijving van participatie is aangesloten bij de tekst van het ontwerp-wetsvoorstel Wet versterking participatie op decentraal niveau waarbij een wijziging van artikel 150, eerste lid, van de Gemeentewet is voorzien. Hierin is bepaald dat de raad een verordening vaststelt waarin regels worden gesteld met betrekking tot de wijze waarop ingezetenen en belanghebbenden bij de voorbereiding, uitvoering en evaluatie van gemeentelijk beleid worden betrokken. Het huidige artikel 150 van de Gemeentewet omvat inspraak bij de *voorbereiding* van gemeentelijk beleid; bij participatie wordt dit uitgebreid met *uitvoering* en *evaluatie* van gemeentelijk beleid.

De omschrijving van participatiegerechtigden (inwoners en belanghebbenden) vloeit rechtstreeks voort uit de tekst van artikel 150 van de Gemeentewet. Het begrip belanghebbende is in artikel 1:2 van de Awb gedefinieerd en deze definitie heeft ook gelding voor wetgeving buiten de Awb, zoals deze verordening.

Uitdaagrecht

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

Artikel 2 Reikwijdte

Uitgangspunt in de verordening is dat de bestuursorganen binnen de gemeente, elk ten aanzien van hun eigen taken en bevoegdheden, bepalen of inwonersparticipatie plaatsvindt en of het mogelijk is het uitdaagrecht toe te passen. Dit vanzelfsprekend met uitzondering van die gevallen waarin de wet tot participatie of toepassing van het uitdaagrecht verplicht of juist op grond van

wettelijk voorschrift is uitgesloten. Daarnaast zijn er situaties beschreven waarin participatie niet wordt toegepast.

Wanneer beïnvloedingsruimte in de praktijk ontbreekt, is het niet wenselijk om een participatietraject op te starten. Dit zou namelijk kunnen leiden tot schijnparticipatie, een vorm van participatie die slechts voor de vorm wordt ingezet en waarbij betrokkenen geen echte invloed kunnen uitoefenen. Dit staat haaks op het basisprincipe in het participatiebeleid dat participatie een middel is om tot verantwoorde en afgewogen keuzes te komen. Het participatiebeleid benadrukt dus dat participatie geen doel op zich is, maar een middel om de kwaliteit van besluitvorming te versterken.

Ook wordt er in dit artikel aangegeven dat deze verordening van toepassing is tenzij inspraak en participatie geregeld is in een andere verordening. Voorbeelden zijn de Verordening maatschappelijke ondersteuning gemeente Midden-Drenthe 2024 (Hoofdstuk 10, artikel 32) en de Verordening jeugdhulp Midden-Drenthe 2020 (Hoofdstuk 6, artikel 21).

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. In het participatiebeleid staat benoemd dat gemeenten een motiveringsplicht hebben in het kader van het wijzigen of vaststellen van de omgevingsvisie; zij moeten bij de besluitvorming over de Omgevingsvisie aangeven hoe belanghebbenden betrokken zijn bij de voorbereiding van de Omgevingsvisie en wat de resultaten hiervan zijn. De gemeente neemt deze motivering op in het raadsvoorstel en raadsbesluit.

Voor het wijzigen of vaststellen van het omgevingsplan geldt een kennisgevingsplicht en motiveringsplicht. Als de gemeente het Omgevingsplan gaat wijzigen, dan moet zij daarvan een kennisgeving doen. In die kennisgeving staat hoe de gemeente participatie zal gaan vormgeven. Een goed participatieplan is bij het vormgeven van het Omgevingsplan dan ook essentieel. Net als bij de vaststelling van de Omgevingsvisie, geldt bij de vaststelling van het Omgevingsplan een motiveringsplicht. Gemeenten moeten bij de besluitvorming over het Omgevingsplan aangeven hoe belanghebbenden betrokken zijn bij de voorbereiding van het Omgevingsplan en wat de resultaten hiervan zijn. De gemeente neemt deze motivering op in het raadsvoorstel en raadsbesluit.

Een voorbeeld van een geval waar de participatieverordening zich niet voor leent is de omgevingsvergunning in de Omgevingswet. De aanvrager is aan zet, en daarnaast is participatie op grond van de Omgevingswet in beginsel niet verplicht voor de aanvrager. Er zijn gevallen aangewezen wanneer een initiatiefnemer verplicht is om te participeren. Dit is vastgelegd in het besluit tot aanwijzing van gevallen waarin participatie voorafgaand aan de aanvraag om een omgevingsvergunning verplicht is als bedoeld in artikel 16.55 lid 7 Omgevingswet (Aanwijsbesluit verplichte participatie bij omgevingsvergunningen Midden-Drenthe 2022). In zulke gevallen wordt de *handreiking participatie bij omgevingsvergunningen Midden-Drenthe 2022 en stappenplan voor initiatiefnemers* meegegeven aan de initiatiefnemer.

Artikel 3 Plan voor inwonersparticipatie

In dit artikel is geregeld dat het bestuursorgaan een participatieplan voor inwonersparticipatie opstelt. In het participatiebeleid is opgenomen dat participatie vormvrij is: het is mensenwerk en

maatwerk. Elke situatie vraagt om een eigen benadering. Ook voor het participatieplan is geen standaardformat of handleiding. Het plan is een hulpmiddel. Het plan helpt vooraf na te denken over onder andere verwachtingsmanagement, wie betrokken worden, hoe dat gebeurt en wat het gewenste resultaat is.

In het participatiebeleid zijn een aantal reflectieve vragen opgenomen die kunnen helpen bij het opstellen van een participatieplan. Deze vragen bieden houvast om het plan inhoudelijk vorm te geven, maar zorgen er ook voor dat niet alles in beton is gegoten. Het mag afgestemd worden op de aard van het initiatief en de context waarin het plaatsvindt. De vragen die in het beleid zijn opgenomen, zijn onder andere:

- Wat is er al aan kennis, informatie, afspraken en bestaand beleid?
- Waarom willen we participatie toepassen?
- Waarover gaat de participatie wel en waarover niet?
- Wat is het resultaat dat we willen bereiken?
- Welke rol krijgen participanten (van meeweten tot meedoen)?
- Wie gaan we betrekken?
- Hoe gaan we belanghebbenden betrekken?
- Wanneer gaan we participeren?
- Hoe gaan we participeren (instrumenten vanuit de toolbox)?
- Hoe sturen we het participatieproces aan? Denk aan interne organisatie en communicatie.
- Wanneer zijn we klaar en is het participatieproces afgerond?

In de participatieverordening zijn deze vragen samengevat in een aantal kernonderdelen die als volgt zijn verwoord: *Het participatieplan kan de volgende onderdelen bevatten: het doel van participatie, de scope van participatie, het participatieniveau, de aanpak en werkwijze, en de planning.* Omdat participatie altijd maatwerk is en mensenwerk, zoals ook benoemd in het beleid, verschilt per situatie welke onderdelen noodzakelijk zijn om op te nemen in het participatieplan. Soms zijn alle onderdelen relevant, soms slechts enkele. En in gevallen waarin participatie niet mogelijk is, bijvoorbeeld om redenen zoals benoemd in artikel 2.4 van de verordening, hoeft er geen participatieplan opgesteld te worden. Wel is het dan wenselijk om kort toe te lichten waarom participatie niet haalbaar is.

Het participatieplan kan in gevallen in overleg met inwoners en maatschappelijke partijen worden opgesteld. Ook is het mogelijk om een participatieplan door het bevoegd gezag vast te laten stellen, maar dit is geen verplichting.

Artikel 4 Inspraakprocedure

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. Als een bestuursorgaan in het kader voor inspraak kiest of als inspraak wettelijk verplicht is, is de zienswijze procedure van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht van overeenkomstige

toepassing. 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 inwoners 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.

Artikel 5 Toepassen overheidsparticipatie

Het bestuursorgaan kan besluiten tot participeren bij initiatieven van inwoners als het bestuursorgaan vindt dat het initiatief bijdraagt aan de doelstellingen van het gemeentelijk beleid en anderszins een positieve maatschappelijke bijdrage levert aan de gemeente Midden-Drenthe. In de meeste gevallen zal het bestuursorgaan hier het college zijn, en in uitzonderlijke gevallen waarschijnlijk de burgemeester of de gemeenteraad.

Het bevoegde bestuursorgaan moet het verzoek onder bepaalde omstandigheden afwijzen. In dat verband is een aantal algemene uitzonderingsgronden opgesomd (artikel 2, lid 3), en er zijn nog een aantal specifieke uitzonderingsgronden (artikel 5, lid 2).

De gemeente kan op verschillende manieren een faciliterende rol aannemen. In het participatiebeleid staan voorbeelden benoemd, zoals het beschikbaar stellen van kennis of geld.

Artikel 6 Verzoek toepassing uitdaagrecht

Geregeld is dat gemeenten in de participatieverordening 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.

Een uitdaagrechtverzoek begint, ongeacht het bestuursorgaan dat bevoegd is, met een verzoek aan het college. In het verzoek moet in ieder geval de uit te voeren taak worden omschreven, de reden waarom de indiener deze taak wil overnemen, en het resultaat dat de indiener met het overnemen van de taak wil bereiken. Daarbij levert de indiener ook specifieke informatie aan met betrekking tot de uitvoering van de over te nemen taak. Denk aan informatie over de kosten of andere middelen die daarmee gemoeid zijn. Als aanvullende informatie nodig is om op het verzoek om toepassing van het uitdaagrecht te reageren, of als het verzoek niet compleet is, kan het college deze informatie opvragen.

Artikel 7 Beoordeling verzoek uitdaagrecht

Het college neemt verzoeken om toepassing van het uitdaagrecht in ontvangst en zendt deze door aan het bevoegde bestuursorgaan.

Bij een uitdaagrechtverzoek geldt een maximaal bedrag van €30.000 exclusief btw. Dit bedrag komt overeen met het gestelde in de Gids Proportionaliteit (welke voorkomt uit de Aanbestedingswet 2012) en het gemeentelijk inkoopbeleid.

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.

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?

Artikel 8 Uitvoering taak

Als het verzoek om toepassing van het uitdaagrecht wordt toegewezen, maakt het bestuursorgaan afspraken met de indiener over de uitvoering van de taak en ook welke stappen er volgen als de afspraken niet worden nagekomen. De afspraken worden vastgelegd in een overeenkomst. Het overnemen van een taak van de gemeente is dus niet vrijblijvend, er komen verplichtingen en afspraken bij kijken.

Artikel 9 overige bepalingen

Dit artikel spreekt voor zich.

Artikel 10 Citeertitel

Dit artikel spreekt voor zich.