

Toelichting Participatieverordening Zundert 2026

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, en de uitvoering en evaluatie daarvan, te vergroten door inwoners hier een grotere rol in te geven. Volgens de memorie van toelichting is het, gezien de grote maatschappelijke opgaven waar gemeenten voor staan, van belang dat gemeenten inwoners vroegtijdig en zorgvuldig betrekken bij vraagstukken.

Tegen die achtergrond voorziet de wet in de eerste plaats in een verbreding van de verplichtingen voor gemeenten. Gemeenten moeten inwoners op grond van de wet niet meer alleen bij de voorbereiding van beleid betrekken, maar ook bij de uitvoering en evaluatie daarvan (artikel 150, eerste lid, van de Gemeentewet). In de memorie van toelichting is bovendien opgemerkt dat inspraak lang niet het enige middel voor gemeenten is om inwoners bij het maken van beleid en de uiteindelijke besluitvorming te betrekken. De wet beoogt in de tweede plaats dus dat gemeenten hun inspraakverordening vervangen door een participatieverordening en dat zij daarin meer recht doen aan alle verschillende middelen die er voor participatie zijn.

Tot slot bevat de wet een bepaling over het uitdaagrecht. Uit artikel 150, derde lid, van de Gemeentewet volgt dat gemeenten in de nieuwe participatieverordening niet alleen moeten voorzien in de wijze waarop gemeenten inwoners bij het voorbereiden, uitvoeren en evalueren van gemeentelijk beleid betrekken, maar aan inwoners en maatschappelijke partijen ook de mogelijkheid moeten bieden zelf het initiatief te nemen. Geregeld is dat gemeenten in de participatieverordening de voorwaarden moeten bepalen waaronder inwoners en maatschappelijke partijen taken van de gemeente kunnen uitvoeren (het uitdaagrecht). 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.

Daarbij wordt nog opgemerkt dat de burgemeester, op grond van artikel 170, eerste lid, onderdeel a en c, van de Gemeentewet, een zorgplicht heeft. Hij moet toezien op een tijdige voorbereiding, vaststelling, uitvoering en evaluatie van het gemeentelijk beleid en van de daaruit voortvloeiende besluiten, een



goede afstemming tussen degenen die bij die voorbereiding, vaststelling, uitvoering en evaluatie zijn betrokken en de kwaliteit van procedures op het vlak van participatie.

Aansprakelijkheid en aanbesteding

Benadrukt wordt dat het bij de toepassing van het uitdaagrecht van belang is om rekening te houden met bepaalde juridische aspecten. Dat betreft in elk geval het aanbestedings- en aansprakelijkheidsrecht.

Voor de verhouding tussen het uitdaagrecht en het aanbestedingsrecht geldt dat er in de memorie van toelichting bij de wet is opgemerkt dat gemeenten, ook bij de toepassing van het uitdaagrecht, de aanbestedingsregels moeten naleven. Kortom, het uitdaagrecht zet het aanbestedingsrecht niet opzij. Er zijn echter wel mogelijkheden om het uitdaagrecht binnen de context van het aanbestedingsrecht te stimuleren. Zo kan een gemeente de aanbesteding op het uitdaagrecht laten aansluiten. Hoe dit precies vorm moet krijgen zal per geval moeten worden bepaald.

Voor de verhouding tussen het uitdaagrecht en het aansprakelijkheidsrecht is van belang dat de gemeente in bepaalde gevallen een risicoaansprakelijkheid heeft en dat die aansprakelijkheid niet kan worden overgedragen. Dit kan bijvoorbeeld aan de orde zijn als het uitdaagrecht ziet op het inrichten of onderhouden van de openbare ruimte of het gebruik van gebouwen van de gemeente. Als de gemeente een risicoaansprakelijkheid heeft, dan is het ook aan de gemeente om de risico's zoveel mogelijk te beperken. Dit vereist dat de gemeente hier in het kader van het uitdaagrecht met de inwoners of maatschappelijke partijen afspraken over maakt. Wat moeten de betrokken partijen doen om bepaalde risico's te verkleinen? Welke maatregelen nodig zijn en wat daarin van de inwoners en maatschappelijke partijen mag worden verwacht, is erg afhankelijk van waar het uitdaagrecht precies op ziet. Ook hier geldt dus dat per geval zal moeten worden bepaald hoe hier invulling aan wordt gegeven. In de verordening is in artikel 11 vastgelegd dat de gemeente met de inwoners en maatschappelijke partijen afspraken maakt over de uitvoering van de gemeentelijke taak. En ook wat de gevolgen zijn als de afspraken niet worden nagekomen.

Participatie op grond van andere wetten, zoals de Omgevingswet

In bepaalde gevallen geeft de wet nadere handvaten 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. In artikel 4 is de verhouding tussen de participatieverordening en de omgevingswet verder toegelicht.

Hoofdstuk 1. Inleidende bepalingen

Artikel 1

Dit artikel bevat de definities die in de verordening aan bod komen. Een aantal definities wordt hier verder toegelicht.

Beleid

Het begrip beleid ziet op het beleid van een bestuursorgaan in brede zin. Hieronder vallen ook projecten, programma's en plannen. Bij beleid gaat het niet om het nemen van concrete besluiten of maatregelen, maar om het beleid waarop deze besluiten of maatregelen kunnen worden gebaseerd. Daarbij omvat het begrip niet alleen het vaststellen van beleid, maar ook de uitvoering en evaluatie daarvan.

Inwonersparticipatie

In de verordening zijn alle vormen van participatie waarbij de gemeente het initiatief neemt om inwoners, ondernemers en maatschappelijke partijen bij de voorbereiding, uitvoering of evaluatie van beleid te betrekken, onder het begrip inwonersparticipatie geschaard. Daarmee gelden voor al die vormen van participatie dezelfde spelregels.



Maatschappelijke partijen

Op grond van de wet kunnen ook maatschappelijke partijen deelnemen aan inwonersparticipatie en een verzoek doen om overheidsparticipatie (en specifiek het uitdaagrecht) toe te passen. 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.

Overheidsparticipatie

Dit begrip is de tegenhanger van het begrip inwonersparticipatie en omvat alle vormen van participatie waarbij inwoners en maatschappelijke partijen het initiatief nemen om de gemeente te betrekken bij hun plan of idee. Daarmee gelden voor al die vormen van participatie dezelfde spelregels.

Participatie

Omdat in steek van de verordening is zowel inwonersparticipatie en overheidsparticipatie als het uitdaagrecht te omarmen en te faciliteren, is ook een overkoepelend begrip voor deze vormen van participatie 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 bij participatie

Artikel 2

Dit artikel gaat over de doelen van deze participatieverordening. Dit gaat over het betrekken van inwoners, ondernemers en maatschappelijke partijen op initiatief van de gemeenten én over het ondersteunen van en meedoen aan initiatieven van inwoners en maatschappelijke partijen. Ook willen we met deze verordening (en het participatiebeleid) leren van onze ervaringen met participatie. De doelen zijn verder uitgelegd in het beleidskader participatie.

Artikel 3

In dit artikel staat wanneer participatie in algemene zin wel of niet mogelijk is. Uitgangspunt in de verordening is dat de bestuursorganen binnen de gemeente, elk ten aanzien van hun eigen taken en bevoegdheden, bepalen of participatie plaatsvindt. Dit vanzelfsprekend behoudens die gevallen waarin de wet tot participatie verplicht. In het derde lid van dit artikel staat een aantal uitzonderingen. Hiermee wordt voorkomen dat participatie wordt toegepast in situaties waarin dit niet geschikt is

Artikel 4

De Omgevingswet gaat over hoe de leefomgeving wordt ingericht, zoals waar gebouwd mag worden en hoe de natuur wordt beschermd. De Omgevingswet bevat ook een aantal regels voor participatie. Daar gaat dit artikel over. Als de gemeente zelf participatie organiseert bij de verschillende instrumenten van de Omgevingswet (omgevingsvisie, -plan of -programma), dan volgt het bestuursorgaan zoveel mogelijk de uitgangspunten van deze participatieverordening. Onder de Omgevingswet is de gemeente niet meer als enige verantwoordelijk voor het organiseren van participatie. Initiatiefnemers die een omgevingsvergunning aanvragen zijn zelf verantwoordelijk voor het organiseren van participatie. De gemeenteraad kan in bepaalde gevallen participatie verplicht stellen. De participatieverordening gaat niet over deze vorm van participatie. Dit staat in het tweede lid. Het college stelt wel een handreiking voor deze initiatiefnemers ter beschikking. Dit is een hulpmiddel voor initiatiefnemers en maakt duidelijk wat hoe zij participatie kunnen organiseren. Dit staat in het derde lid.

Artikel 5



Dit artikel gaat over inspraak. Dit is een specifieke vorm van inwonersparticipatie. 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. De term 'inspraak' zoals bedoeld in dit artikel gaat overigens niet over inwoners die tijdens de vergadering van de gemeenteraad iets zeggen, hoewel dit soms ook 'inspreken' wordt genoemd.

Artikel 6

Dit artikel gaat over de rolverdeling tussen de gemeenteraad en het college. In de gevallen waar het college het bevoegd gezag is, geeft het college participatie vorm aan de hand van de door de raad vastgestelde (beleids)kaders, waaronder deze verordening. In het tweede lid staat dat het college de gemeenteraad aan de voorkant betreft bij de manier waarop participatie wordt vormgegeven in gevallen waar de gemeente initiatiefnemer is en de gemeenteraad het bevoegd gezag is. Denk bijvoorbeeld aan de Omgevingsvisie. In het derde lid staat dat de gemeenteraad een specifieke opdracht aan het college geeft over het vormgeven van participatie bij 'majeure projecten'. Deze rolverdeling is verder uitgelegd in het beleidskader participatie.

Artikel 7

De participatieparagraaf is een onderdeel van elk voorstel voor besluitvorming van het bestuursorgaan (meestal het college en de raad) waarin staat hoe er met participatie is omgegaan. De participatieparagraaf gaat niet alleen over welke activiteiten er in het kader van het participatietraject zijn ondernomen, maar ook over wat daar inhoudelijk mee is gedaan. Zo kan het bestuursorgaan dit goed meewegen in de besluitvorming.

Hoofdstuk 3. Aanvullende bepalingen inwonersparticipatie

Artikel 8

In dit artikel is geregeld dat het bestuursorgaan een plan voor de inwonersparticipatie moet opstellen: de participatieaanpak. Dit zorgt dat er duidelijkheid is over het proces, het doel en de vorm van de participatie. Het tweede lid gaat over de onderdelen die in dit plan moeten staan. Hoe de onderdelen precies worden ingevuld, verschilt per participatietraject en kan ook per fase binnen een project verschillen. In de participatieaanpak staat welk(e) doel(en) het bestuursorgaan heeft voor een participatietraject. Deze doelen staan verder uitgelegd in het beleidskader participatie. Ook neemt het bestuursorgaan in de participatieaanpak op welke rolverdeling er geldt tussen de gemeente en de deelnemers. De verschillende mogelijke rolverdelingen zijn verder uitgelegd in het beleidskader participatie. Daarnaast bevat de participatieaanpak informatie over welke doelgroepen er zijn en welke vraagstukken aan hen worden voorgelegd. Ook gaat deze in op de participatiemiddelen die worden toegepast (zoals enquêtes, informatieavonden of werksessies). Tot slot staat er in de participatieaanpak informatie over hoe na het participatietraject wordt besloten over het beleid.

Artikel 9

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. Inwoners en belanghebbenden die meedoen aan een participatietraject investeren tijd en moeite. Daarom wordt het



eindverslag in ieder geval met deze deelnemers gedeeld. In het tweede lid staat welke onderdelen in het eindverslag staan.

Hoofdstuk 4. Aanvullende bepalingen overheidsparticipatie en uitdaagrecht

Artikelen 10 tot en met 12 gaan over de toepassing van overheidsparticipatie. Artikelen 13 tot en met 15 gaan over de toepassing van het uitdaagrecht.

Artikel 10

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. Dit staat in het tweede lid. 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.

Artikel 11

Het college neemt alle verzoeken om overheidsparticipatie in ontvangst en zendt deze door aan het bevoegde bestuursorgaan. Het bevoegde bestuursorgaan wijst in bepaalde gevallen het verzoek af. Naast de uitzonderingen die al in artikel 3.2 staan, gaat dat over gevallen waarin het toepassen van overheidsparticipatie in strijd is met de wet of door de gemeente vastgesteld beleid. In het artikel is ook een termijn opgenomen waarbinnen op het verzoek moet worden gereageerd. Het bestuursorgaan moet de reactie onderbouwen en ook openbaar maken.

Artikel 12

Als het verzoek om overheidsparticipatie wordt toegewezen, maakt het bestuursorgaan met de indiener afspraken over de overheidsparticipatie en ook over de stappen die volgen als de afspraken niet worden nagekomen. Het bestuursorgaan en de indiener bepalen in overleg wat hun onderlinge rolverdeling wordt. De verschillende mogelijkheden zijn verder uitgelegd in het beleidskader participatie. Het ligt voor de hand deze afspraken vast te leggen in een overeenkomst.

Artikel 13

Ook de 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 wordt. In het verzoek moet een aantal zaken worden aangegeven. Dit staat in het tweede lid. Het verzoek moet alle informatie bevatten over de criteria die het bestuursorgaan gebruikt om het verzoek te beoordelen. Naast een omschrijving van de taak die de indiener wil overnemen gaat dat onder meer over de reden waarom toepassing van het uitdaagrecht volgens de indiener van meerwaarde is en argumenten waarom de indiener de taak goed kan uitvoeren. Ook moet de indiener aangeven hoe deze lokaal betrokken is, welk draagvlak er onder inwoners en belanghebbenden is en hoe andere inwoners worden betrokken. 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.

Artikel 14

Het college neemt alle verzoeken om de toepassing van het uitdaagrecht in ontvangst en zendt deze door aan het bevoegde bestuursorgaan. Het bevoegde bestuursorgaan wijst in bepaalde gevallen het verzoek af. Naast de uitzonderingen die al in artikel 3.2 staan, gaat dat over gevallen waarin het toepassen van overheidsparticipatie in strijd is met de wet of door de gemeente vastgesteld beleid. Specifiek voor het uitdaagrecht geldt dat de opdrachtwaarde niet boven het bedrag uit mag komen dat geldt voor een Europese aanbestedingsprocedure. In het artikel is ook een termijn opgenomen waarbinnen op het verzoek moet worden gereageerd. Het bestuursorgaan moet de reactie onderbouwen en ook openbaar maken.



Artikel 15

Bij het uitdaagrecht nemen inwoners of maatschappelijke partijen bepaalde taken van de gemeente over. Het is belangrijk om daar goede afspraken over te maken. Als het verzoek om de toepassing van het uitdaagrecht wordt toegewezen, maakt het bestuursorgaan met de indiener afspraken over het uitdaagrecht en ook over de stappen die volgen als de afspraken niet worden nagekomen. Het ligt voor de hand deze afspraken vast te leggen in een overeenkomst.

Hoofdstuk 5. Slotbepalingen

Artikel 16

Bij alle vormen van participatie is het belangrijk om te blijven leren. Zo kan participatie steeds beter worden. Daarom is in dit artikel opgenomen dat het college de participatieverordening periodiek evalueert en hierover verslag uitbrengt aan de gemeenteraad. Het verslag gaat in ieder geval over hoe vaak verschillende vormen van participatie zijn toegepast en welke doelen en rolverdelingen daarbij zijn vastgesteld. Daarnaast bevat het verslag de geleerde lessen uit de evaluatie van de participatieverordening en voorstellen om deze toe te passen.