

# Bijlage bij ontwerp Participatieverordening

## Toelichting

### Algemeen deel: Participatieverordening 1.0: van verordening naar praktijk

#### 1. Waarom deze verordening?

De gemeente Emmen staat voor maatschappelijke opgaven die vragen om samenwerking tussen inwoners, ondernemers, maatschappelijke organisaties, Erkende Overlegpartners en de gemeente. Door kennis, ervaringen en ideeën uit de samenleving te benutten, komen we tot beter onderbouwde besluiten en meer betrokkenheid bij de uitvoering.

In Emmen werken we hier al meerdere jaren aan. Met Democratie Dichterbij is een ontwikkeling ingezet om beleid, plannen en projecten vaker samen met inwoners vorm te geven. Ook via de samenwerking met Erkende Overlegpartners, kinderraden en inwonersinitiatieven is veel ervaring opgedaan. De participatieverordening is daarom geen startpunt, maar een volgende stap. We versterken de manier van werken die in de praktijk al bestaat.

Met de Wet versterking participatie op decentraal niveau zijn gemeenten verplicht een participatieverordening vast te stellen. Voor Emmen sluit deze wettelijke verplichting aan bij wat we al doen en helpt deze om participatie een vaste plek te geven in de manier waarop we als gemeente werken.

#### 2. Onze uitgangspunten

Participatie zien we niet als een verplicht onderdeel van een proces, maar als een manier van samenwerken aan maatschappelijke opgaven. Daarbij vinden we het belangrijk dat:

- inwoners en andere belanghebbenden vroegtijdig een rol krijgen;
- vooraf duidelijk is wat het doel is en welke ruimte er is voor invloed;
- afwegingen inzichtelijk worden gemaakt en resultaten worden teruggekoppeld;
- initiatieven uit de samenleving ruimte krijgen;
- participatie aansluit bij het vraagstuk, de doelgroep en de lokale situatie;
- er aandacht is voor inwoners die minder makkelijk deelnemen;
- we blijven leren van ervaringen uit de praktijk.

#### 3. Wat hebben we geleerd?

Bij de voorbereiding van deze verordening is een ervaringsonderzoek uitgevoerd met inwoners en medewerkers. Daaruit blijkt onder andere dat:

- inwoners vroegtijdig betrokken willen worden;
- inwoners willen weten waar zij wel en geen invloed op hebben;
- goede terugkoppeling als essentieel wordt gezien;
- verwachtingen vooraf helder moeten zijn;
- participatie aan moet sluiten bij de doelgroep en het vraagstuk;
- persoonlijk contact en zichtbaarheid bijdraagt aan de samenwerking;

Deze inzichten zijn meegenomen in de verordening en vormen tegelijkertijd input voor de verdere ontwikkeling van participatie binnen de gemeente Emmen.

#### **4. De verordening is de basis, niet de volledige werkwijze**

Niet alles wat nodig is voor goede participatie hoort thuis in een verordening. De verordening biedt kaders en uitgangspunten. De kwaliteit van participatie wordt uiteindelijk bepaald door de manier waarop gemeente, inwoners, maatschappelijke organisaties en Erkende Overlegpartners in de praktijk samenwerken.

Daarom werken we naast de verordening ook aan een participatiehandboek, praktische hulpmiddelen en een aanpak waarin we blijven leren van ervaringen uit de praktijk.

#### **5. Samen verder ontwikkelen**

Participatie is nooit af. Daarom zien we deze participatieverordening als een eerste versie (1.0). Hiermee leggen we een stevige basis die aansluit bij de praktijk in Emmen en voldoen we aan de wettelijke verplichting.

Tegelijkertijd weten we dat participatie de komende jaren verder doorontwikkeld gaat worden. Nieuwe inzichten, ervaringen uit de praktijk en gesprekken met inwoners, Erkende Overlegpartners, maatschappelijke organisaties, gemeenteraad en medewerkers helpen ons om volgende stappen te zetten.

Daarom werken we de komende jaren samen verder aan een volgende versie van de participatieverordening. Ook het participatiehandboek en de gemeentelijke werkwijze ontwikkelen mee.

Zo bouwen we stap voor stap verder aan een participatieaanpak die blijft aansluiten bij de praktijk, de samenleving en de ambities van de gemeente Emmen.

## **Artikelsgewijze toelichting**

### **Artikel 1 Onderwerp van de verordening**

Dit artikel geeft een omschrijving van de onderwerpen die deze verordening wil regelen. Het is een algemene regeling die geldt voor inwonerbetrokkenheid in alle fasen van de beleidscyclus.

Het tweede lid geeft aan dat er verschillende regelingen kunnen zijn, afhankelijk van het te nemen besluit of beleidsonderwerp. De grondslag voor de uitvoering van het uitdaagrecht wordt in deze verordening gelegd.

### **Artikel 2 Definities**

Binnen de participatieverordening staat het begrip beleid centraal. De Inspraakverordening Gemeente Emmen<sup>1</sup> kende het begrip beleidsvoornemen. Omdat inwoners op grond van de wet niet alleen bij de voorbereiding, maar ook bij de uitvoering en evaluatie van beleid moeten worden betrokken, is dit in het nieuwe model gewijzigd in beleid. Daarnaast is aangegeven dat daaronder bijvoorbeeld ook projecten en programma's vallen. Het is dus een breed begrip.

Toegevoegd is een definitie van inwoners, in de Inspraakverordening Gemeente Emmen was dit nog niet opgenomen. Voor de definitie van inwoners is aangesloten bij de Gemeentewet.

Het brede begrip participatie is niet als definitie opgenomen, maar is uitgewerkt in twee vormen: inwonersparticipatie en uitdaagrecht. Deze begrippen worden wel gedefinieerd. In de definitie van uitdaagrecht is een link gelegd met artikel 150, derde lid, van de Gemeentewet. Verder geldt voor de definitie van inwonersparticipatie dat die zich beperkt tot inwoners.

Ook ondernemers worden aan de definitie van inwonersparticipatie toegevoegd. De verordening komt hiervoor met een definitie van ondernemers. Het uitdaagrecht wordt op grond van de Gemeentewet toegekend aan inwoners en maatschappelijke partijen. Gemeenten zijn daarbij vrij om te bepalen wat zij onder maatschappelijke partijen verstaan. Dit begrip is in de Gemeentewet niet gedefinieerd. In deze verordening is een definitie van maatschappelijke partijen opgenomen waarin de nadruk wordt gelegd op de actieve bijdrage die deze partijen aan de samenleving binnen de gemeente leveren. Het gaat dan in elk geval om verenigingen, stichtingen, buurtcomités en andere organisaties. De EOP's vallen hier nadrukkelijk onder.

### **Artikel 3 Reikwijdte en wijze van participatie**

#### **Eerste lid**

Dit artikel komt grotendeels overeen met wat in de Inspraakverordening Gemeente Emmen was geregeld. In het eerste lid is aangegeven dat elk bestuursorgaan bij de uitvoering van zijn eigen bevoegdheden kan beslissen of er inwonersparticipatie plaatsvindt en of er om toepassing van het uitdaagrecht kan worden verzocht. Dit is een standaardbepaling die vooral duidelijk maakt dat elk orgaan zelfstandig een afweging moet maken. Het ene orgaan kan hier dus niet voor een ander orgaan over beslissen. Het orgaan dat een afweging heeft gemaakt moet hierover wel politiek verantwoording afleggen.

#### **Tweede lid**

Het participatiebeleid en het uitdaagrecht kennen een ruime toepassing. Toch zijn er uitzonderingen op. Hier wordt op voorhand gemarkeerd wanneer inwonersparticipatie of toepassing van het uitdaagrecht niet plaats kan vinden. Een goede voorlichting aan de voorkant van het proces voorkomt teleurstelling.

---

<sup>1</sup> <https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR60613>

Onder h: Met name bij de toepassing van het uitdaagrecht kan het voorkomen dat de gemeente in vervolg op de uitdaging een subsidierelatie of een inkooprelatie (met een overeenkomst naar burgerlijk recht) aangaat. In die gevallen kan het college gebruik maken van de bevoegdheden die de wet Bibob geeft om advies te vragen aan het landelijk bureau Bibob of om een eigen onderzoek uit te voeren naar omstandigheden bij de te contracteren of te subsidiëren partij. Voordat besloten wordt om een contractuele of een subsidie- relatie aan te gaan moet dan uit het onderzoek blijken dat er geen sprake is van het faciliteren van criminele activiteiten.

#### **Artikel 4 Participatie waarop de Omgevingswet van toepassing is.**

In de Omgevingswet zijn ook bepalingen over participatie opgenomen en Emmen heeft er in 2023 voor gekozen om hiervoor apart beleid vast te stellen, het Participatiebeleid Omgevingswet Emmen<sup>ii</sup> (door de gemeenteraad vastgesteld op 23-02-2023). Dit specifieke beleid heeft voorrang op het algemene beleid in deze verordening. We kiezen er nu niet voor om de algemene regels uit deze verordening ook toe te passen in Omgevingswet-zaken omdat we eerst meer ervaring willen opdoen met de reeds geldende regels. Wanneer de specifieke regels geëvalueerd worden is er een mogelijkheid om ze alsnog te integreren in deze verordening.

Het tweede lid wijst er op dat de gemeenteraad op grond van artikel 16.55 lid 7 Omgevingswet een verplichte participatielijst kan vaststellen. De gemeenteraad heeft daarvan gebruik gemaakt. Deze verordening doorkruist niet de vastgestelde participatielijst. Voor het uitvoeren van de verplichte participatie gelden de bepalingen in het eerste lid, waarbij verwezen wordt naar het Participatiebeleid Omgevingswet Emmen.

#### **Artikel 5 Plan voor inwonersparticipatie**

Het ligt voor de hand dat als participatie plaatsvindt, er vooraf wordt nagedacht over hoe het proces eruit komt te zien. Dit wordt uitgewerkt in een plan wat ook openbaar wordt gemaakt. Inwoners en maatschappelijke partijen worden daarmee geïnformeerd.

Het eerste lid geeft een aantal uitgangspunten waaraan het plan moet voldoen.

In het tweede lid zijn basisvereisten voor dit plan vastgelegd. Denk aan waarom participatie wordt toegepast (onderdeel c) en welke rol inwoners en maatschappelijke partijen precies hebben (onderdeel c onder iii). Dit biedt de mogelijkheid vooraf helderheid te geven over de rol die inwoners en maatschappelijke partijen hebben in het participatietraject. Mogen zij bijvoorbeeld alleen hun mening geven of mogen ze ook het bestuursorgaan adviseren?

Onder d (hulpmiddelen) bedoelen we tools zoals Swipocratie (beelden en stellingen waar je doorheen swipet), CircleLytics (Online dialoogplatform dat organisaties helpt om gestructureerd feedback en ideeën op te halen bij al hun belanghebbenden) en andere digitale mogelijkheden. Het vierde lid legt vast dat het college het plan opstelt en de gemeenteraad over de inhoud van het plan informeert als het gaat om besluiten die in een later stadium aan de gemeenteraad worden voorgelegd. Dit sluit aan bij de taak van het college om de besluitvorming van de gemeenteraad voor te bereiden.

#### **Artikel 6 Inspraak**

Dit artikel komt overeen met wat in de inspraakverordening stond. De Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) bevat een procedure voor inspraak. Dit is de uniforme openbare voorbereidingsprocedure uit afdeling 3.4 van de Awb. Deze procedure wordt op

---

ii <https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR695706>

grond van de verordening bij inspraak gevolgd, tenzij het bestuursorgaan besluit een andere procedure vast te stellen. Een bestuursorgaan kan ook voor inspraak kiezen als de wet daar niet toe verplicht. Dit biedt de mogelijkheid inspraak als een vorm van participatie toe te passen. Het is echter ook mogelijk om participatie toe te passen en daarnaast inspraak te verlenen. Soms kan het wenselijk zijn om inwoners aan het eind van een participatietraject en voorafgaand aan de besluitvorming nog de mogelijkheid te geven middels inspraak te reageren. In alle gevallen moet afdeling 3.4 van de Awb dan worden gevolgd tenzij een andere procedure is vastgesteld.

### **Artikel 7. Eindverslag inwonersparticipatie**

Er is een termijn opgenomen waarbinnen het bestuursorgaan het verslag openbaar maakt.

Het tweede lid biedt ruimte om vast te leggen welke onderwerpen in het verslag aan de orde moeten komen. Verder regelt het derde lid dat het college het verslag opstelt als het gaat om besluiten die aan de gemeenteraad worden voorgelegd. Dit sluit eveneens aan bij de taak van het college om de besluitvorming van de gemeenteraad voor te bereiden.

Het eindverslag van de inwonersparticipatie heeft verschillende functies. Allereerst biedt het een terugblik op het proces en het resultaat van de uitgevoerde participatie en mogelijke verbeterpunten. Het geeft ook informatie voor inwoners en maatschappelijke partijen die niet hebben deelgenomen aan het participatieproces maar dit in de toekomst wel zouden willen. Zij krijgen inzicht in het proces bij de gemeente. Ook kan het eindverslag verbeterpunten helder maken. Dit kunnen praktische punten zijn maar ook punten die aanleiding geven om de participatieverordening aan te passen.

In het vierde lid wordt geregeld dat de bekendmaking van een participatieverslag (minimaal) dezelfde weg moet volgen als de bekendmaking van het participatieplan. Naast de verplichte kanalen gemeentebblad en website kan het bestuursorgaan bijvoorbeeld kiezen voor gerichte bekendmaking per brief aan inwoners of huis aan huis verspreiden van communicatiemiddelen, het verspreiden van flyers of berichten op social media. Door de gerichtere doelgroepbenadering kunnen meer inwoners worden bereikt, maar die moeten dan ook worden geïnformeerd als de participatie klaar is. Het is niet logisch om dan van de inwoners te verwachten dat ze op een andere manier aan de nodige informatie komen als bij de start van de participatie. Het is niet nodig om het verslag zelf te verspreiden, (dat zou onnodige kosten en milieubelasting met zich meebrengen) maar wel een wegwijzer hoe men het verslag kan krijgen.

### **Artikel 8. Verzoek om 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 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. 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 wordt een formulier ontwikkeld. Dit moet het indienen van een verzoek om overheidsparticipatie vergemakkelijken.

Als aanvullende informatie nodig is om op het verzoek om toepassing van het uitdaagrecht 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 9. Ondersteuning indiener verzoek toepassing uitdaagrecht**

Het college zorgt voor laagdrempelige ondersteuning bij het opstellen van een verzoek en het uitvoeren van de taak. Dit om ervoor te zorgen dat het voor alle inwoners mogelijk is een verzoek om toepassing van het uitdaagrecht te doen. Deze ondersteuning gebeurt in de eerste plaats door middel van inzet van de in Emmen vertrouwde EOP's Artikel 3 lid 1 van de EOP Verordening<sup>iii</sup> bepaalt immers dat EOP's de gemeenschappelijke belangen van inwoners in een bepaald gebied behartigen en fungeren als intermediair richting het gemeentebestuur.

### **Artikel 10 Beoordeling verzoek toepassing uitdaagrecht**

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

Het bevoegde bestuursorgaan moet het verzoek onder bepaalde omstandigheden afwijzen. In dat verband is een aantal uitzonderingsgronden opgesomd. Dit is bijvoorbeeld aan de orde als het verzoek in strijd is met door de gemeente vastgesteld beleid. Verder is er een aantal omstandigheden genoemd waaronder het bestuursorgaan het verzoek kan afwijzen. Het is dan aan het bestuursorgaan om een afweging te maken welke belangen zwaarder wegen.

In het artikel is ook een termijn opgenomen waarbinnen op het verzoek moet worden gereageerd. Het bestuursorgaan moet de reactie onderbouwen en ook openbaar maken.

### **Artikel 11 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. Het ligt voor de hand deze afspraken vast te leggen in een overeenkomst.

### **Artikel 12 Participatieparagraaf**

Doel van dit artikel is dat de gemeentebegroting inzichtelijk maakt welke ambities er voor dat begrotingsjaar ten aanzien van participatie zijn en dat het jaarverslag van de gemeente inzichtelijk maakt hoe de participatieprocessen verlopen zijn en wat er dus van de ambities terecht gekomen is.

In het verlengde daarvan kan de gemeenteraad middels de paragraaf in de gemeentebegroting een budget aan participatie koppelen en middels de paragraaf in het jaarverslag nadere kaders stellen. Dit biedt de gemeenteraad mogelijkheden om op participatie te sturen.

### **Artikel 13. Nadere regels college (Handboek Participatie)**

Het college heeft de bevoegdheid om nadere regels vast te stellen en bepaalde artikelen uit de verordening dus nader uit te werken.

### **Artikel 14 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.

---

<sup>iii</sup> Verordening op de Overlegstructuren gemeente Emmen 2016 en budgetregeling

<https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR737024>

<https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR447180>