

Participatieverordening gemeente Ede

De raad van de gemeente Ede;

gelezen het voorstel van het college van burgemeester en wethouders van 18 maart 2025, zaaknummer 476790;

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

besluit vast te stellen de volgende verordening:

Participatieverordening gemeente Ede

Hoofdstuk 1. Begripsbepalingen

Artikel 1. Begripsbepalingen

In deze verordening wordt verstaan onder:

Belanghebbenden: degenen wiens belang rechtstreeks bij een besluit is betrokken zoals bedoeld in artikel 1:2, eerste lid van de Algemene wet bestuursrecht;

Beleid: gedragslijn, project, programma of plan van de gemeente om een bepaald doel te realiseren;

Bestuursorgaan: gemeenteraad, college van burgemeester en wethouders of de burgemeester, afhankelijk van de bevoegdheid die het betreft;

College: het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Ede;

Inwoner: ingezetenen als bedoeld in artikel 2 van de Gemeentewet;

Inwonerparticipatie: op initiatief van de gemeente betrekken van inwoners, ondernemers en maatschappelijke partijen bij de voorbereiding, uitvoering of evaluatie van beleid of gemeentelijke projecten;

Maatschappelijke partijen: dorpsraden, verenigingen, stichtingen, buurtcomités, ondernemingen zonder winstoogmerk en andere organisaties die tot doel hebben een actieve bijdrage te leveren aan de samenleving binnen de gemeente;

Ondernemers: bedrijven en instellingen die binnen de gemeente zijn gevestigd of in hoofdzaak binnen de gemeente hun activiteiten verrichten;

Overheidsparticipatie: op initiatief van inwoners en maatschappelijke partijen betrekken van de gemeente bij de voorbereiding, uitvoering of evaluatie van beleid, daaronder ook het uitdaagrecht begrepen;

Participatie: de samenwerking tussen een bestuursorgaan en inwoners of maatschappelijke partijen, in welke vorm dan ook, daaronder ook inwonersparticipatie en overheidsparticipatie begrepen;

Uitdaagrecht: het recht van inwoners en maatschappelijke partijen om de feitelijke uitvoering van een gemeentelijke taak over te nemen als bedoeld in artikel 150, derde lid, van de Gemeentewet.

Hoofdstuk 2. Kaders en uitgangspunten

Artikel 2. Doelstelling

De verordening regelt de betrokkenheid van inwoners, ondernemers en maatschappelijke partijen bij de ontwikkeling van gemeentelijk beleid of gemeentelijke projecten, van voorbereiding tot en met uitvoering en evaluatie. De verordening beoogt aan te zetten tot het vormgeven van een helder, transparant en zorgvuldig participatieproces om samenwerking met inwoners en andere participatiegerechtigden te versterken en kaders te stellen die duidelijkheid geven over het doel, de vorm en de beïnvloedingsruimte bij participatie.

Artikel 3. Zorgplicht bestuursorganen

Het bestuursorgaan zorgt ervoor dat:

- a. inwoners en maatschappelijke partijen tijdig worden betrokken en als alle opties nog open staan;
- b. inzichtelijk is hoe het proces van participatie eruit ziet en welke vormen van participatie tijdens het proces mogelijk zijn;
- c. de voor het proces van participatie benodigde stukken openbaar zijn;
- d. het proces van participatie zorgvuldig verloopt;
- e. tijdens het proces van participatie inzichtelijk is wat de stand van zaken is;
- f. duidelijk is waar inwoners, ondernemers en maatschappelijke partijen terecht kunnen met vragen of klachten over het proces van participatie;
- g. na afloop kenbaar is hoe het proces van participatie is verlopen, wat de uitkomsten waren en hoe deze uitkomsten een plaats hebben gekregen in de besluitvorming;

Artikel 4. Reikwijdte

1. Elk bestuursorgaan besluit ten aanzien van zijn eigen beleid, taken en bevoegdheden of participatie wordt toegepast.
2. Het bestuursorgaan past bij participatie bij het vaststellen of wijzigen van de omgevingsvisie als bedoeld in artikel 3.1 van de Omgevingswet, het omgevingsplan als bedoeld in artikel 2.4 van de Omgevingswet of een programma als bedoeld in artikel 3.4 van de Omgevingswet, zoveel mogelijk deze verordening toe. Daarbij neemt het bestuursorgaan de motiveringsplicht als bedoeld in de artikelen 10.7, 10.2 en 10.8 van het Omgevingsbesluit in acht.
3. Participatie vindt altijd plaats wanneer de wet daartoe verplicht.
4. Er vindt geen participatie plaats indien:
 - a. het om een ondergeschikte aanpassing van een lopend uitvoerings- of evaluatietraject gaat;
 - b. participatie bij of krachtens wettelijk voorschrift is uitgesloten;
 - c. er sprake is van uitvoering van hogere regelgeving waarbij het bestuursorgaan geen of nauwelijks beleidsvrijheid heeft;
 - d. het om de begroting, de tarieven voor gemeentelijke dienstverlening en belastingen bedoeld in hoofdstuk XV van de Gemeentewet gaat;
 - e. de uitkomst van participatie vanwege spoedeisendheid niet kan worden afgewacht;
 - f. de verantwoordelijkheid van het betrokken bestuursorgaan voor kwetsbare groepen in de samenleving zwaarder moet wegen;

Hoofdstuk 3. Inwonerparticipatie

Artikel 5. Plan voor inwonerparticipatie

1. Het bestuursorgaan stelt voorafgaand aan de voorbereiding, uitvoering of evaluatie van beleid een plan met het proces en de planning van de inwonerparticipatie op.
2. In het plan komt in elk geval aan de orde:
 - a. het onderwerp van het participatieproces;
 - b. het doel van de participatie;
 - c. wie aan het participatieproces kunnen deelnemen;
 - d. de inhoudelijke, financiële en procedurele kaders voor de participatie en de wijze waarop deze kaders vooraf met de deelnemers worden gecommuniceerd;
 - e. de vorm van participatie, waarbij het bestuursorgaan een keuze maakt uit de in tabel 1 opgenomen participatievormen of een combinatie van deze vormen; en
 - f. de wijze waarop de resultaten van het participatietraject zullen worden meegenomen.

Tabel 1

Raadplegen	participanten kunnen reageren en de uitkomsten worden meegewogen in de oordeelsvorming van het bestuursorgaan.
Adviseren	het bestuursorgaan gaat in gesprek met participanten en hun adviezen worden gebruikt voor een verbeterde uitwerking van het besluit;
Co-creëren	het bestuursorgaan maakt samen met participanten een plan en besluit daarover;
Beslissen	het bestuursorgaan maakt samen met participanten een plan en zij besluiten daar samen over.

3. Als het college de besluitvorming over beleid voor de gemeenteraad voorbereidt, stelt het college het plan op en informeert de gemeenteraad over de inhoud. Het college kan voorafgaand de gemeenteraad consulteren.

Artikel 6 Participatiegerechtigden

Aan een participatieproces kunnen inwoners, ondernemers, maatschappelijke partijen en andere belanghebbenden deelnemen.

Artikel 7 Inspraak

De participatievorm raadplegen kan bestaan uit een inspraakprocedure. Als het bestuursorgaan voor een inspraakprocedure kiest of als een inspraakprocedure wettelijk verplicht is, is afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing.

Artikel 8 Eindverslag inwonerparticipatie

1. Nadat inwonerparticipatie heeft plaatsgevonden stelt het bestuursorgaan een eindverslag van de participatie op en maakt dit op gebruikelijke wijze openbaar. Het eindverslag geeft in elk geval inzicht in het proces, de uitkomsten van het proces en wat er met de uitkomsten is gedaan.
2. Als het college op grond van artikel 5, derde lid het plan voor de inwonersparticipatie heeft opgesteld, stelt het college ook het eindverslag op en informeert de gemeenteraad over de inhoud.

Hoofdstuk 4. Overheidsparticipatie

Artikel 9 Overheidsparticipatieverzoek

1. Inwoners en maatschappelijke partijen kunnen bij het college een verzoek om overheidsparticipatie indienen.
2. Het verzoek bevat:
 - a. een omschrijving van de overheidsparticipatie die de indiener voor ogen heeft;
 - b. de reden dat de indiener het verzoek indient; en
 - c. het resultaat dat de indiener beoogt.
3. Bij een verzoek om toepassing van het uitdaagrecht bevat het verzoek daarnaast:
 - a. welke kosten of middelen er volgens de indiener aan het verzoek verbonden zijn;
 - b. hoe de indiener de kwaliteit en de uitvoering van de taak wil waarborgen;
4. Het college kan naar aanleiding van het verzoek aanvullende informatie opvragen.

Artikel 10. Ondersteuning

1. Het college zorgt voor ondersteuning van degene die een verzoek om overheidsparticipatie wil indienen of heeft ingediend.
2. Het college stelt voor initiatiefnemers een leidraad op. In deze leidraad wordt in ieder geval een stappenplan voor overheidsparticipatie opgenomen.

Artikel 11. Beoordeling verzoek

1. Het college zendt een ingediend verzoek door aan het bestuursorgaan dat bevoegd is om op het verzoek te reageren en informeert de indiener hierover.
2. Als de gemeenteraad op het verzoek moet reageren, bereidt het college de reactie op het verzoek voor.
3. Onverminderd artikel 4, vierde lid, wijst het bestuursorgaan een verzoek om overheidsparticipatie af als:
 - a. het initiatief of de doelstellingen daarvan in strijd zijn met wet- en regelgeving of het algemeen belang;
 - b. het verzoek in strijd is met door de gemeente vastgesteld beleid.
4. Onverminderd het in het derde lid bepaalde, wijst het bestuursorgaan een verzoek om toepassing van het uitdaagrecht af als:
 - a. het initiatief niet afkomstig is van een rechtspersoon;
 - b. het initiatief een winstoogmerk heeft;
 - c. de kosten van het initiatief hoger zijn dan het budget dat de gemeente aan de taak besteedt; of
 - d. de kosten voor de uitvoering van de taak boven de Europese drempelwaarde uitkomt als bedoeld in paragraaf 2.1.1.1 van de Aanbestedingswet 2012.
5. Het bestuursorgaan kan een verzoek om overheidsparticipatie afwijzen als:
 - a. er sprake is van onvoldoende draagvlak voor het initiatief bij omwonenden of andere belanghebbenden;
 - b. het initiatief naar het oordeel van het bestuursorgaan op financiële, juridische of praktische gronden niet haalbaar is;

- c. het initiatief overwegend het privébelang van de indiener dient, zonder een positieve bedrage te leveren aan de lokale samenleving;
 - d. het een onderwerp betreft waartegen een bezwaar- of beroepsprocedure in de zin van hoofdstuk 7 van de Algemene wet bestuursrecht openstaat of onderwerpen waarover de burgerlijke rechter is gevraagd een oordeel over uit te spreken.
6. Het bestuursorgaan reageert binnen een redelijke termijn op het verzoek.
 7. Het bestuursorgaan onderbouwt de reactie op het verzoek.

Artikel 12 Uitvoering overheidsparticipatie

Als het bestuursorgaan het verzoek om toepassing van het uitdaagrecht toewijst, maakt het met de indiener schriftelijke afspraken over:

- a. het proces, het resultaat en de looptijd van de overheidsparticipatie;
- b. het budget en de financieringswijze van de overheidsparticipatie;
- c. het contact met en de ondersteuning door het bestuursorgaan gedurende het proces van de overheidsparticipatie;
- d. de stappen bij het niet nakomen van de gemaakte afspraken en het tussentijds beëindigen van de overheidsparticipatie; en
- e. de evaluatie van de overheidsparticipatie.

Artikel 13 Eindverslag overheidsparticipatie

1. Nadat overheidsparticipatie heeft plaatsgevonden kan een eindverslag van de overheidsparticipatie worden opgesteld. Een eindverslag geeft in elk geval inzicht in het proces, de uitkomsten van het proces en de verhouding tussen de uitkomsten en het beoogde doel.
2. Het bestuursorgaan maakt voorafgaand aan de uitvoering afspraken met initiatiefnemer over het opstellen van een eindverslag.

Hoofdstuk 5. Slotbepalingen

Artikel 14 Evaluatie en monitoring

1. De uitvoering van deze verordening wordt eenmaal per twee jaar geëvalueerd. Het college zendt een verslag over de doeltreffendheid en de effecten van de verordening in de praktijk aan de gemeenteraad.
2. In deze evaluatie komt in ieder geval aan de orde:
 - a. een beoordeling van deze verordening en de Edese Participatie Aanpak als beleidskader in samenhang;
 - b. de effectiviteit en efficiëntie van het beleid en de verordening; en
 - c. of eventuele aanpassing of herijking van de verordening nodig is.
3. De gemeenteraad bespreekt het in het eerste lid genoemde verslag.

Artikel 15 Participatieparagraaf

1. Het college neemt elk jaar een paragraaf in de begroting op waarin de speerpunten voor participatie in het komend jaar benoemd worden.
2. Het college neemt elk jaar een paragraaf in het jaarverslag op waarin het college verslag doet van de uitvoering van deze verordening, waarin in ieder geval wordt opgenomen:
 - a. in hoeverre de in de begroting benoemde speerpunten voor participatie zijn behaald;
 - b. het aantal keer dat inwonerparticipatie heeft plaatsgevonden;
 - c. het aantal verzoeken om overheidsparticipatie dat is ingediend;
 - d. de wijze waarop op de verzoeken om overheidsparticipatie is gereageerd; en
 - e. het budget dat met de inwoner- en overheidsparticipatie gemoeid is.

Artikel 16 Nadere regels

Het college kan over participatie nadere regels vaststellen.

Artikel 17 Hardheidsclausule

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

Artikel 18 Intrekking oude verordening en overgangsrecht

1. De Inspraakverordening gemeente Ede 2009 wordt ingetrokken.

2. De Inspraakverordening gemeente Ede 2009 blijft van toepassing op beleid waarvoor ten tijde van de inwerkingtreding van deze verordening reeds een inspraakprocedure op grond van die verordening was gestart.

Artikel 19 Inwerkingtreding en citeertitel

1. Deze verordening treedt in werking op de dag na die van de bekendmaking.
2. Deze verordening kan worden aangehaald als: Participatieverordening Ede.

Vastgesteld in de openbare vergadering van 8 mei 2025, zaaknummer 476790,

De raad voornoemd,

*dr. G.H. Hagelstein
de griffier,*

*mr. L.J. Verhulst
de voorzitter.*

Toelichting

Algemeen

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. 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.

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. Voorafgaand aan de inwerkingtreding van de Wet versterking participatie op decentraal niveau waarbij artikel 150 Gemeentewet is gewijzigd, heeft de gemeenteraad samen met college van burgemeester en wethouders de Edese participatienota, Edese Participatie Aanpak (EPA), in 2023 herzien. In de EPA staan de hoofdlijnen van de Edese visie op participatie. Daarbij is aangegeven op welke niveaus 's participatie kan plaatsvinden en wat de werkwijze is bij verschillende soorten initiatieven.

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. Of het aanbestedingsrecht in de weg staat aan de toepassing van het uitdaagrecht zal per geval beoordeeld moeten worden. Bij deze beoordeling zijn het Inkoopbeleid Ede en de bepalingen over de Europese Drempelwaarden uit paragraaf 2.1.1.1 van de Aanbestedingswet 2012 van toepassing. 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 van toepassing is 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 van toepassing is. Ook hier geldt dus dat per geval zal moeten worden bepaald hoe hier invulling aan wordt gegeven. In de verordening is in artikel 12 daarom opgenomen dat de gemeente met de inwoners en maatschappelijke partijen afspraken maakt over de uitvoering van de gemeentelijke taak.

Participatie op grond van de 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. De bepalingen uit hoofdstuk 4 van de verordening over overheidsparticipatie zijn niet van toepassing bij initiatieven in de fysieke leefomgeving van gemeente Ede waar een omgevingsvergunning voor nodig is. 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 de EPA is, ter ondersteuning van initiatiefnemers van een plan in de fysieke leefomgeving van de gemeente Ede waar een omgevingsvergunning voor nodig is, een handreiking opgesteld. Dit is de Handreiking 'Betrek de omgeving'.

Artikelsgewijs

Artikel 1 Begripsbepalingen

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 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

Onder maatschappelijke partijen vallen organisaties die als doel hebben om een actieve bijdrage aan de samenleving in de gemeente te leveren, ongeacht de rechtsvorm waarin deze zijn georganiseerd. Ondernemingen die geen winst uitkeren kunnen daar ook onder vallen als zij een lokale binding hebben. Ondernemers in algemene zin niet, er moet sprake zijn van een maatschappelijke component. Er kan bij maatschappelijke partijen onder meer worden gedacht aan lokale verenigingen of stichtingen, woongroepen, buurtpreventieteams, vrijwilligersorganisaties, buurtcomités en inwonerscollectieven.

Overheidsparticipatie

Dit begrip is de tegenhanger van het begrip inwonersparticipatie en omvat alle vormen van participatie waarbij inwoners en maatschappelijke partijen het initiatief nemen. Daarmee gelden voor al die vormen van participatie dezelfde spelregels. Onder overheidsparticipatie valt ook het uitdaagrecht.

Participatie

Omdat insteek van de verordening is zowel inwonersparticipatie als overheidsparticipatie te omarmen en te faciliteren, is ook een overkoepelend begrip voor inwoners- en overheidsparticipatie opgenomen. Dit brengt tot uitdrukking dat het in beginsel niet uitmaakt of het initiatief voor de participatie bij de gemeente of bij de inwoners en maatschappelijke partijen ligt.

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 Doelstelling

Deze verordening biedt kaders en voorwaarden voor samenwerking tussen inwoners, maatschappelijke partijen en bestuursorganen. Een belangrijke voorwaarde voor een goede samenwerking is dat duidelijk is wat partijen over en weer van elkaar mogen verwachten en dat dus bewuste keuzes worden gemaakt in het doel en de vorm van participatie. Het doel van de verordening zoals dat in dit artikel is omschreven, biedt een kader bij het maken van die keuzes.

Artikel 3 Zorgplicht bestuursorgaan

Op bestuursorganen rust de taak om participatie zoveel mogelijk te faciliteren en ook de juiste verwachtingen over het doel en de vorm van de participatie te scheppen. Daarom is in de verordening expliciet een zorgplicht voor bestuursorganen opgenomen. Zo moeten bestuursorganen ervoor zorgen dat inwoners en maatschappelijke partijen worden betrokken als alle opties nog open liggen en dat inzichtelijk is hoe een proces van participatie verloopt.

Artikel 4 Reikwijdte

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.

Vervolgens is hier een aantal uitzonderingen op geformuleerd. In het vierde lid staat voor zes soorten van besluiten waarvoor participatie niet noodzakelijk is. Een deel van deze zes soorten zijn overgenomen uit de Inspraakverordening gemeente Ede 2009. Nieuw is de bepaling over besluiten die heel snel genomen moeten worden of als het plan te maken heeft met de verantwoordelijkheid van de gemeentelijke bestuursorganen voor kwetsbare groepen in de samenleving. Als het dan niet mogelijk is om een participatieproces in te richten of de uitkomst af te wachten, dan mag het bestuursorgaan ervan afzien. De tekst is zo gekozen dat het bestuursorgaan kan besluiten om toch een participatieproces in te richten. Opmerking verdient dat terughoudend met de uitzonderingsgronden moet worden omgegaan en dat er steeds aandacht moet zijn voor het feit dat participatie zich niet alleen over de voorbereiding, maar ook over de uitvoering en evaluatie uitstrekt. Als participatie bij de voorbereiding geen toegevoegde waarde heeft, geldt dat niet noodzakelijkerwijs ook voor de uitvoering of evaluatie. Als er een beroep op een uitzonderingsgrond wordt gedaan en er van participatie wordt afgezien, dan moet dat worden onderbouwd.

Vierde lid

- a. Een lopend uitvoerings- of evaluatietraject traject bevindt zich doorgaans in een gevorderd stadium dat niet goed te combineren is met een (nieuw) participatieproces. De gedachte hierachter is dat er geen tijd, ruimte en financiële middelen zijn om deze plannen of trajecten nog aan te passen. Onder lopende uitvoeringstrajecten vallen ook taken die al zijn aanbesteed of gecontracteerd. De vraag of de wijziging van een plan of uitvoeringstraject van ondergeschikte aard is, moet per concreet geval worden beantwoord en worden gezien in relatie tot het totale plan. Wijzigingen die bijvoorbeeld in bouwtechnisch en/of stedenbouwkundig opzicht zeer beperkt zijn en de uiterlijke verschijningsvorm daardoor nauwelijks wijzigt, zullen al snel van ondergeschikte aard zijn. Uiteindelijk is de waarneembare invloed die de wijziging zal of kan hebben op de omgeving doorslaggevend. Dit is niet enkel een visueel aspect, maar heeft ook betrekking op andere gevolgen voor de omgeving. Bij de beoordeling of een wijziging of herziening ondergeschikt is, heeft het bestuursorgaan beoordelingsruimte.
- b. Participatie is niet toegestaan als een wet participatie uitsluit.
- c. Wanneer wettelijke regelgeving aan bestuursorganen voorschrijft op welke wijze taken ingericht en uitgevoerd moeten worden, heeft participatie geen toegevoegde waarde. Bij participatie is belangrijk dat er ruimte is voor inbreng van inwoners en andere partijen.
- d. Uit hoofdstuk XV van de Gemeentewet volgt de bevoegdheid van de raad om een gemeentelijke belastingverordening vast te stellen en welke zaken in de belastingverordening geregeld moeten worden. Afhankelijk van de belastingsoort regelt de belastingverordening onder meer:
 - wie de belasting moet betalen ('de belastingplichtige');

- waarover de belasting moet worden betaald (belastingvoorwerp / belastbaar feit);
- welke maatstaven en tarieven de belastingschuld bepalen;
- welke belastingplichtigen of belastbare feiten zijn vrijgesteld;
- vanaf welk moment de belasting wordt geheven

In de belastingverordening wordt op detailniveau geregeld of en hoeveel belasting inwoners moeten betalen. Het bepalen van specifieke heffingen en daarbij horende tarieven vergt een gedetailleerd inzicht in de interne gemeentelijke financiën. We kunnen inwoners en andere participatiegerechtigden niet voldoende faciliteren om de specifieke heffingen en tarieven te beoordelen. De algemene gemeentebegroting geven we vrij voor inspraak. Dit moeten we van de wet. Inwoners en andere participatiegerechtigden kunnen op deze wijze hun opvattingen en ideeën met ons delen over de financiële plannen van de gemeente.

- e. Voor een goed participatietraject is voldoende tijd nodig. Deze tijd is onder meer nodig voor de voorbereiding van het proces, de uitvoering van het gekozen participatieproces en de verwerking van de resultaten van de participatie. Er zijn gevallen waarbij de spoedeisendheid van beleid niet te verenigen is met een participatieproces. Voorbeelden van spoedeisende gevallen zijn kwesties over veiligheid en openbare orde of locaties voor huisvesting van kwetsbare doelgroepen na het uitbreken van een oorlog. Het bestuursorgaan heeft beoordelingsvrijheid over de spoedeisendheid van een aangelegenheid.
- f. Gemeenten hebben vergaande taken met betrekking tot het sociaal domein. Dit behelst onder andere jeugdzorg, werk en inkomen en zorg aan langdurig zieken en ouderen. Dit gaat onder meer om de verantwoordelijkheid voor:
 - a. voorzieningen van maatschappelijke opvang;
 - b. algemene voorzieningen vanuit de Wmo waarbij de gemeente ondersteunt mensen met een ziekte of beperking en kwetsbare ouderen
 - c. voorzieningen en regelingen vanuit de jeugdwet, zoals het opstellen van een beleidsplan voor preventie, ondersteuning, hulp en zorg.

Het maken en uitvoeren van zulk beleid is bedoeld om kwetsbare groepen te ondersteunen en beschermen. De bescherming van de belangen van deze kwetsbare groepen is een lastige combinatie met (inwoner)participatie waarin allerlei verschillende belangen aan de orde komen. Bij participatie moet ruimte zijn voor deze verschillende belangen. Om de belangen van een kwetsbare groep te beschermen kan het nodig zijn dat van participatie wordt afgezien. Het is aan het bestuursorgaan om te beoordelen of bij (de voorbereiding, uitvoering of evaluatie van) een plan een kwetsbare groep betrokken is. Er is geen eenduidige definitie van (sociaal) kwetsbare groepen mede omdat de omschrijvingen doorgaans te algemeen zijn en de factoren die kwetsbaarheid veroorzaken te divers zijn. Een persoon is kwetsbaar als er een disbalans is tussen de draagkracht en draaglast. Kwetsbare personen en/of groepen kunnen worden gekenmerkt door bijvoorbeeld één of meer van de volgende problemen of beperkingen: lichamelijke beperkingen, chronische psychische aandoening(en), verstandelijke beperkingen, psychosociale aandoeningen, financiële/materiele problemen, opvoed- en opgroei problemen, verslavingsproblematiek en/of betrokkenheid bij geweld in afhankelijkheidssituaties. Algemeen bekende kwetsbare groepen zijn bijvoorbeeld dak- en thuislozen, vluchtelingen en mensen met schuldenproblematiek.

Artikel 5 Plan voor inwonerp participatie

In dit artikel is geregeld dat het bestuursorgaan een plan voor de inwonersp participatie moet opstellen. Dit zorgt dat er duidelijkheid is over het proces, het doel en de vorm van de participatie. 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. Van belang is vooral dat inzichtelijk is waar het participatieplan te vinden is en het duidelijkheid biedt. In het tweede lid is bepaald welke informatie het plan moet bevatten en worden de verschillende participatievormen toegelicht. De definitie van de participatievormen sluit aan op de EPA. In de EPA staat nog een uitgebreidere uitwerking van de participatievormen.

In het derde lid wordt geregeld dat het college voor het opstellen van het plan zorgt als het om een bevoegdheid van de gemeenteraad gaat. Het college kan vooraf de raad consulteren. In de EPA is de werkafpraak gemaakt dat bij omvangrijke/ingewikkelde/gevoelige trajecten de raad vooraf wordt gevraagd om de participatiekaders vast te stellen via een startnotitie en indien de raad dat wenst, een werksessie. In de startnotitie of de werksessie komen aspecten aan bod zoals: het doel van de participatie, de beïnvloedingsruimte van participatie, de kaders voor participatie, de wijze waarop het college over deze kaders communiceert, de wijze waarop en tijdvak waarin inwoners hun inbreng kunnen leveren, een begroting van de kosten van participatie.

Artikel 6 Participatiegerechtigden

De kring van participatiegerechtigden vloeit voort uit de tekst van artikel 150 van de Gemeentewet. Uit het eerste lid van artikel 150 van de Gemeentewet is bepaald dat in deze verordening wordt geregeld hoe ingezetenen (inwoners) en belanghebbenden worden betrokken bij de voorbereiding, uitvoering

en evaluatie van gemeentelijk beleid. Het begrip 'belanghebbende' is in artikel 1:2 Awb gedefinieerd en deze definitie heeft ook gelding voor wetgeving buiten de Awb. In de verordening moet ook worden geregeld dat maatschappelijke partijen kunnen vragen om toepassing van het uitdaagrecht. Daarom behoren maatschappelijke partijen ook tot de kring van participatiegerechtigden. Tot de kring van participatiegerechtigden rekenen we daarnaast bedrijven en instellingen die binnen de gemeente zijn gevestigd of in hoofdzaak binnen de gemeente hun activiteiten verrichten.

Artikel 7 Inspraak

Een bestuursorgaan kan op grond van de verordening inspraak verlenen, ook als de wet daartoe niet verplicht. Inspraak kan eventueel naast een andere vorm van participatie plaatsvinden. Afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht bevat de uniforme openbare voorbereidingsprocedure. Deze afdeling is in beginsel van toepassing als inspraak wordt verleend. 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.

Artikel 8 Eindverslag inwonerparticipatie

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. Verder is in het derde lid geregeld dat het college voor het opstellen van het verslag zorgt als het om een bevoegdheid van de gemeenteraad gaat.

Artikel 9 Overheidsparticipatieverzoek

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.. Dit kan een verzoek om toepassing van het uitdaagrecht betreffen of een ander initiatief. 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. Voor een verzoek dat betrekking heeft op de toepassing van het uitdaagrecht is meer informatie nodig om het verzoek te kunnen beoordelen. Daarom is in het derde lid opgenomen welke informatie extra nodig is wanneer het een verzoek om toepassing van het uitdaagrecht betreft.

Als aanvullende informatie nodig is om op het verzoek te reageren of het verzoek niet compleet is, kan het college deze informatie opvragen.

Een overheidsparticipatieverzoek is niet bedoeld voor initiatiefnemers van een plan in de fysieke leefomgeving van gemeente Ede waar een omgevingsvergunning voor nodig is. De participatie vindt plaats op initiatief van de aanvrager van de omgevingsvergunning en moet daarom zelf door de initiatiefnemer worden georganiseerd.

Artikel 10 Ondersteuning

Het college biedt laagdrempelige ondersteuning aan de degenen die aan de participatie willen deelnemen of een verzoek om participatie hebben ingediend. Dit om ervoor te zorgen dat dit voor alle inwoners mogelijk is. Bij het herijken van de EPA is voor inwonersinitiatieven (overheidsparticipatie) een leidraad opgesteld, namelijk de folder 'Een plan voor je buurt'. In de folder is voor initiatiefnemers een stappenplan opgenomen aan de hand waarvan zij een idee kunnen uitwerken en de buurt kunnen betrekken. In de folder staat ook aan welke randvoorwaarden een plan moet voldoen, welke ondersteuning de gemeente Ede geeft en wie nog meer bij een plan kunnen helpen.

Artikel 11 Beoordeling verzoek

Het college neemt alle verzoeken om overheidsparticipatie 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 afwijzingsgronden opgesomd. Dit is bijvoorbeeld aan de orde als het verzoek in strijd is met door de gemeente vastgesteld beleid. In het vierde lid zijn afwijzingsgronden opgenomen die specifiek zien op een verzoek om toepassing van het uitdaagrecht. Deze afwijzingsgronden zijn gebaseerd op de voorwaarden die voor de toepassing van het uitdaagrecht (bewonersbod) in de EPA zijn geformuleerd. Verder is er een aantal omstandigheden genoemd waaronder het bestuursorgaan het overheidsparticipatieverzoek kan afwijzen. Deze afwijzingsgronden zijn van toepassing op alle initiatieven, dus ook bij een verzoek om toepassing van het uitdaagrecht. Het is dan aan het bestuursorgaan om een afweging te maken welke belangen zwaarder wegen. Het bestuursorgaan moet de reactie onderbouwen.

Artikel 12 Uitvoering overheidsparticipatie

Als het verzoek om overheidsparticipatie wordt toegewezen, maakt het bestuursorgaan met de indiener schriftelijke afspraken over de overheidsparticipatie en over de stappen die volgen als de afspraken niet worden nagekomen.

Artikel 13 Eindverslag overheidsparticipatie

Nadat overheidsparticipatie is uitgevoerd kan een eindverslag van de overheidsparticipatie worden opgesteld. Een eindverslag voor overheidsparticipatie is dus niet verplicht. Indien een eindverslag wordt opgesteld moet deze tenminste inzicht geven in het proces, de uitkomsten van het proces en de verhouding tussen de uitkomsten en het beoogde doel. Voorafgaand aan de uitvoering bepalen het bestuursorgaan en de initiatiefnemer of er een eindverslag wordt opgesteld en zo ja, wie de verantwoordelijkheid draagt voor het opstellen van dat eindverslag. Aangeraden is om deze afspraken schriftelijk vast te leggen.

Artikel 14 Evaluatie en monitoring

In de Edese Participatie Aanpak (EPA) is bepaald dat de uitvoering van de EPA en de verordening eens in de twee jaar wordt geëvalueerd. Het verslag van de evaluatie wordt ter informatie aan de gemeenteraad gezonden. Ten behoeve van de evaluatie worden gegevens over de uitvoering van participatie verzameld.

Artikel 15 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.

Artikel 16 Nadere regels

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

Artikel 17 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 onderbouwt waarom het afwijkt.

Artikel 18 Intrekking oude verordening en overgangsrecht

Met deze bepaling wordt de bestaande Inspraakverordening gemeente Ede 2009 ingetrokken. De datum waarop de oude verordening vervalt, is de datum waarop de verordening in werking treedt, de datum inwerkingtreding is geregeld in artikel 18. De Inspraakverordening gemeente Ede 2009 blijft van toepassing op de voorbereiding van beleid waarvoor ten tijde van de inwerkingtreding van deze verordening reeds een inspraakprocedure op grond van die verordening was gestart.

Artikel 19 Inwerkingtreding en citeertitel

Deze verordening treedt in werking met ingang van de dag na die van de bekendmaking.