

Participatieverordening gemeente Lochem 2026

Besluit van de raad van de gemeente Lochem tot vaststelling van de Participatieverordening gemeente Lochem 2026.

De raad van de gemeente Lochem;

Gelezen het voorstel van het college van burgemeester en wethouders van Lochem,

gelet op de artikelen 149, 150 en 160 van de Gemeentewet, de artikelen 3.1, 2.4 en 3.4 van de Omgevingswet en de artikelen 10.2, 10.7 en 10.8 van het Omgevingsbesluit besluit vast te stellen de volgende verordening:

De Participatieverordening gemeente Lochem 2026

Hoofdstuk 1 - Inleidende bepalingen

Artikel 1. Definities

Deze verordening verstaat onder:

- beleid: beleid van een bestuursorgaan in brede zin, hieronder vallen ook projecten, programma's en plannen van de gemeente om een bepaald resultaat te realiseren;
- bestuursorgaan: het bestuursorgaan dat bevoegd is, afhankelijk van de inhoud van het beleid of de taak is dat de gemeenteraad, het college of de burgemeester;
- college: het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Lochem;
- inspraak: de mogelijkheid die een bestuursorgaan inwoners en belanghebbenden biedt om hun mening over beleid te geven als bedoeld in artikel 150, tweede lid, van de Gemeentewet;
- inwoners: ingezetenen als bedoeld in artikel 2 van de Gemeentewet;
- inwonersparticipatie: op initiatief van de gemeente betrekken van inwoners, ondernemers en maatschappelijke partijen bij de voorbereiding, uitvoering of evaluatie van beleid;
- maatschappelijke partijen: verenigingen, stichtingen, buurtcomités en andere organisaties die een collectief vormen en die tot doel hebben een actieve bijdrage te leveren aan de samenleving binnen de gemeente Lochem;
- ondernemers: bedrijven en instellingen die statutair binnen de gemeente Lochem zijn gevestigd of in hoofdzaak binnen de gemeente Lochem hun activiteiten verrichten;
- overheidsparticipatie: op verzoek van inwoners en maatschappelijke partijen betrekken van de gemeente bij hun initiatief, 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

Het doel van deze verordening is:

- a. duidelijkheid te geven over het proces van (inwoner)participatie en de voorwaarden waaronder toepassing van overheidsparticipatie mogelijk is;
- b. de samenwerking tussen een bestuursorgaan enerzijds en inwoners en maatschappelijke partijen anderzijds te versterken;
- c. een bijdrage te leveren aan de kwaliteit van lokale democratische processen.

Artikel 3. Reikwijdte

1. Elk bestuursorgaan besluit ten aanzien van zijn eigen beleid, taken en bevoegdheden of participatie wordt toegepast en maakt daarbij gebruik van het vastgestelde participatiebeleid.
2. Het bestuursorgaan past 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, deze verordening toe. Daarbij neemt het bestuursorgaan de motiveringsplicht als bedoeld in de artikelen 10.2, 10.7 en 10.8 van het Omgevingsbesluit in acht.
3. Er vindt geen participatie plaats als:

- a. participatie bij of krachtens wettelijk voorschrift uitgesloten is;
- b. de uitkomst van participatie vanwege spoedeisendheid niet kan worden afgewacht;
- c. de verantwoordelijkheid van het betrokken bestuursorgaan voor kwetsbare groepen in de samenleving zwaarder moet wegen;
- d. sprake is van uitvoering van hogere regelgeving waarbij het bestuursorgaan geen of nauwelijks beleidsvrijheid heeft;
- e. het om interne (organisatorische) aangelegenheden van de gemeente gaat.

Artikel 4. Participatiejaarverslag

Het college kijkt in de jaarrekening terug op de participatie van het jaar waarover het verantwoording aflegt.

Hoofdstuk 3 Inwonersparticipatie

Artikel 5. Plan voor inwonersparticipatie

1. Het bestuursorgaan stelt voorafgaand aan de voorbereiding, uitvoering of evaluatie van beleid, aan de hand van het door de gemeenteraad vastgestelde participatiebeleid, een plan met het proces en de planning van de participatie op.
2. Het plan bevat in elk geval:
 - a. een omschrijving van het beleid dat voorbereid, uitgevoerd of geëvalueerd wordt;
 - b. het doel van het proces;
 - c. de wijze van participatie, waarbij het bestuursorgaan gebruik maakt van het participatiebeleid en zijn keuze daarin toelicht;
 - d. informatie over de procedure en de planning van het proces waarbij in elk geval aandacht is voor de te betrekken doelgroepen en hoe die benaderd worden, de informatievoorziening aan die doelgroepen gedurende en na afloop van het proces en de ambtelijke en bestuurlijke besluitvorming over het beleid.
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.

Artikel 6. Inspraak

Als een bestuursorgaan in het kader van participatie (ook) kiest voor inspraak of inspraak wettelijk verplicht is, is afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) van toepassing.

Artikel 7. Onderwerp van inspraak

1. Elk bestuursorgaan besluit ten aanzien van zijn eigen bevoegdheden of inspraak wordt verleend bij de voorbereiding van gemeentelijk beleid.
2. Inspraak wordt altijd verleend indien de wet daartoe verplicht.
3. Geen inspraak wordt verleend:
 - a. ten aanzien van ondergeschikte herzieningen van een eerder vastgesteld beleidsvoornemen;
 - b. indien inspraak bij of krachtens wettelijk voorschrift is uitgesloten;
 - c. indien sprake is van uitvoering van hogere regelgeving waarbij het bestuursorgaan geen of nauwelijks beleidsvrijheid heeft;
 - d. inzake de begroting, de tarieven voor gemeentelijke dienstverlening en belastingen bedoeld in hoofdstuk XV van de Gemeentewet;
 - e. indien de uitvoering van een beleidsvoornemen dermate spoedeisend is dat inspraak niet kan worden afgewacht;
 - f. indien het belang van inspraak niet opweegt tegen het belang van de verantwoordelijkheid van de gemeente voor kwetsbare groepen in de samenleving.

Artikel 8. Eindverslag inwonersparticipatie

1. Nadat inwonersparticipatie heeft plaatsgevonden stelt het bestuursorgaan een eindverslag op.
2. Het participatieverslag bevat in elk geval:
 - a. hoe de participatie is uitgevoerd;
 - b. wie heeft deelgenomen;
 - c. wat de belangrijkste opbrengsten zijn;
 - d. hoe deze zijn meegewogen in het uiteindelijke besluit.

3. Als het college op grond van artikel 5, derde lid het plan heeft opgesteld, stelt het college ook het participatieverslag op en informeert de gemeenteraad over de inhoud.

Hoofdstuk 4 Overheidsparticipatie (waaronder het uitdaagrecht)

Artikel 9. Verzoek om overheidsparticipatie

1. Inwoners en maatschappelijke partijen kunnen bij het college een verzoek om overheidsparticipatie indienen.
2. Het verzoek bevat in ieder geval:
 - a. een omschrijving van de overheidsparticipatie die de initiatiefnemer voor ogen heeft;
 - b. de reden dat de initiatiefnemer het verzoek indient;
 - c. het resultaat dat de initiatiefnemer beoogt.
3. Het college kan naar aanleiding van het verzoek aanvullende informatie opvragen.
4. Het college betreft bij zijn afwegingen het vastgestelde participatiebeleid.

Artikel 10. Beoordeling verzoek overheidsparticipatie

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 3, derde lid, wijst het bestuursorgaan een verzoek af als:
 - a. het initiatief naar het oordeel van het bestuursorgaan op financiële, juridische of praktische gronden niet haalbaar is;
 - b. het een onderwerp betreft waarover een bezwaar- en/of beroepsprocedure bij de bestuursrechter of een procedure bij de burgerlijke rechter aanhangig is;
 - c. als het een onderwerp betreft dat overwegend het belang van één inwoner of belanghebbende dient;
 - d. het verzoek niet voldoet aan de in artikel 9, tweede lid gestelde eisen.
4. Het bestuursorgaan reageert binnen acht weken, na ontvangst door dat bestuursorgaan, gemotiveerd op het verzoek. Het bestuursorgaan kan deze termijn met zes weken verdagen.

Artikel 11. Uitvoering overheidsparticipatie

1. Als het bestuursorgaan besluit om overheidsparticipatie toe te passen maakt het met de initiatiefnemer 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;
2. de evaluatie van de overheidsparticipatie.

Hoofdstuk 5 Slotbepalingen

Artikel 12. Nadere regels college

Het college kan over participatie nadere regels vaststellen.

Artikel 13. Hardheidsclausule

Het bestuursorgaan kan in bijzondere gevallen gemotiveerd afwijken van de bepalingen in deze verordening.

Artikel 14. Intrekking oude verordening en overgangsrecht

1. De Inspraakverordening gemeente Lochem wordt ingetrokken op het moment van in werking treden van deze Participatieverordening gemeente Lochem 2026.
2. De Inspraakverordening blijft van toepassing op beleid waarvoor ten tijde van de inwerkingtreding van deze verordening al een participatieprocedure en/of inspraakprocedure op grond van die verordening was gestart.

Artikel 15 Inwerkingtreding en citeertitel

1. Deze verordening treedt in werking op het moment van bekendmaking.
2. Deze verordening wordt aangehaald als: Participatieverordening gemeente Lochem 2026.

Aldus vastgesteld in de openbare raadsvergadering van de gemeente Lochem, gehouden op 9 juni 2026

De griffier

De voorzitter

Toelichting op de Participatieverordening Lochem 2026

Inleiding

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 hierin een grotere rol 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). De wet beoogt in de tweede plaats 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.

Het is de burgemeester die 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.

Het uitdaagrecht

Het uitdaagrecht is een onderdeel van overheidsparticipatie. In deze verordening zijn daarvoor voorwaarden opgenomen. In geval toepassing wordt gegeven aan het uitdaagrecht (in de zin dat gemeentelijke taken uit handen worden gegeven) moet de gemeente zich bewust zijn van het feit dat ook dan de aanbestedingsregels moeten worden nageleefd en er sprake kan zijn van risicoaansprakelijkheid. Welke maatregelen nodig zijn en wat daarin van de inwoners en/of maatschappelijke partijen mag worden verwacht, is erg afhankelijk van waar het uitdaagrecht precies op ziet. Per geval moet worden bepaald hoe hier invulling aan wordt gegeven. In de verordening is een bepaling opgenomen waarin is 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

In bepaalde gevallen geeft de wet nadere handvaten (verplichtingen) voor participatie. In die gevallen is deze verordening niet van toepassing. Een relevant voorbeeld is 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. "Samen Buurt Maken" geeft aanvragers (initiatiefnemers) een handvat op welke manier zij wel participatie kunnen organiseren.

Artikelsgewijs

Artikel 1. Definities

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/of ondernemers, maatschappelijke organisaties en belanghebbenden bij de voorbereiding, uitvoering of evaluatie van beleid te betrekken onder het begrip inwonersparticipatie geschaard. Daarmee gelden voor al die vormen van participatie dezelfde spelregels.

Maatschappelijke partijen

Op grond van de wet kunnen ook maatschappelijke partijen om toepassing van het uitdaagrecht vragen. In de wet is echter geen definitie van dit begrip opgenomen. 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 Lochem te leveren, zonder winstoogmerk. Er kan bij maatschappelijke partijen onder meer worden gedacht aan lokale verenigingen of stichtingen, woongroepen, buurtpreventieteams, vrijwilligersorganisaties, buurtcomités en inwonerscollectieven.

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 overheidsparticipatie (waaronder ook het uitdaagrecht valt) toe te passen. Voor zover de toepassing van de verordening op grond van de Omgevingswet niet uitgesloten of beperkt is (zie de passage over participatie bij omgevingsvergunningen in het algemeen deel van de toelichting), is deze verordening leidend. Vervolgens is hier wel een aantal uitzonderingen op geformuleerd. Dit is bijvoorbeeld aan de orde als participatie bij of krachtens wettelijk voorschrift is uitgesloten, maar ook als er voor het bestuursorgaan heel weinig ruimte is gelaten om (beleids)keuzes te maken of als het interne en bestuurlijke aangelegenheden van de gemeente betreft. In die gevallen heeft inwonersparticipatie of toepassing van overheidsparticipatie geen toegevoegde waarde. Wel moet er steeds aandacht 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 inwonersparticipatie of overheidsparticipatie wordt afgezien, dan moet dat worden onderbouwd.

Hoofdstuk 2 – Inwonersparticipatie

Dit hoofdstuk heeft alleen betrekking op inwonersparticipatie. Het derde hoofdstuk gaat specifiek in op overheidsparticipatie (én het uitdaagrecht).

Artikel 5. Plan voor inwonersparticipatie

Dit artikel regelt dat het bestuursorgaan een plan voor de inwonersparticipatie opstelt. Dit zorgt dat er duidelijkheid is over het proces, het doel en de vorm(en) van participatie. Benadrukt is dat het plan in lijn moet zijn met het door de gemeenteraad vastgestelde participatiebeleid. Verder zijn de elementen opgenomen die in ieder geval in het participatieplan moeten staan. 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. Verder is geregeld dat het college voor het opstellen van het plan zorgt als het om een bevoegdheid van de gemeenteraad gaat.

Artikel 6. Inspraak

Een bestuursorgaan kan op grond van de verordening inspraak verlenen, ook als de wet daartoe niet verplicht. Inspraak kan 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.

Artikel 7. Onderwerp van inspraak

Dit artikel geeft een afbakening en benoemt de onderwerpen waarvoor geen inspraak wordt verleend.

Artikel 8. Eindverslag inwonersparticipatie

Op grond van dit artikel stelt het bestuursorgaan, nadat inwonersparticipatie heeft plaatsgevonden, een eindverslag op. Dit eindverslag kan worden opgenomen in een losstaand document, maar het kan ook een onderdeel van een voordracht of een passage in een brief zijn. Hierbij is een aantal elementen opgesomd die in elk geval een plaats moeten krijgen in het verslag. Verder is geregeld dat het college

voor het opstellen van het verslag zorgt als het om een bevoegdheid van de gemeenteraad gaat. Het ligt voor de hand om degenen die hebben deelgenomen aan de inwonersparticipatie het eindverslag toe te sturen en/of daarbij te betrekken. Het eindverslag is openbaar.

Hoofdstuk 4 Overheidsparticipatie (waaronder het uitdaagrecht)

Inwoners en maatschappelijke organisaties kunnen de gemeente vragen mee te participeren. Dat vraagt altijd een afweging. Nog nadrukkelijker moet die afweging worden gemaakt wanneer de gemeente wordt uitgedaagd om een gemeentelijke taak uit handen te geven aan een aantal inwoners en/of maatschappelijke organisatie(s). Alvorens een dergelijke afweging kan worden gemaakt is het nodig dat de gemeente over voldoende informatie beschikt. De artikelen 9, 10 en 11 geven regels waaraan de initiatiefnemer(s) en het bestuursorgaan tenminste moeten voldoen.

Het ligt voor de hand dat bij een verzoek om overheidsparticipatie (waaronder het uitdaagrecht) het college in overleg gaat met de initiatiefnemer(s).

Hoofdstuk 5 Slotbepalingen

Artikel 12. Nadere regels

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

Artikel 13. 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.