

Raadsvoorstel

Onderwerp	Participatieverordening
Datum	10 november 2026
Portefeuillehouder	Dhr. drs. H.J. van Schaik
Behandelaar	
Zaaknummer	624426
Bijlagen	1

Korte beschrijving voorstel:

We staan samen voor grote uitdagingen die invloed hebben op ons dagelijks leven. Denk aan het bouwen van nieuwe woningen, zuiniger omgaan met energie en beter voor het milieu zorgen, werken aan goede zorg en welzijn en onze dorpen prettig houden om in te wonen en te werken. Deze uitdagingen kunnen we alleen samen aanpakken. Onze inwoners, ondernemers en maatschappelijke organisaties wonen en werken dagelijks in onze gemeente en zijn weten daarom als geen ander wat er nodig is. Hun kennis en betrokkenheid zijn onmisbaar voor ons werk. Op 2 februari 2026 heeft de gemeenteraad daarom het participatiebeleid ‘Samenwerken in de gemeente Elburg’ vastgesteld. In dit beleid staat hoe de gemeente wil samenwerken met inwoners, maatschappelijke organisaties en ondernemers bij ontwikkelingen in de gemeente. En ook hoe de gemeente maatschappelijke initiatieven wil ondersteunen. Conform de wet Versterking participatie op decentraal niveau is dit participatiebeleid vervolgens uitgewerkt in een participatieverordening. De gemeenteraad wordt gevraagd deze participatieverordening vast te stellen.

Te nemen besluit:

1. De Participatieverordening gemeente Elburg 2026 vast te stellen en deze in werking te laten treden op de eerste dag na de bekendmaking en op hetzelfde moment de Inspraakverordening in te trekken.
2. Het op 2 februari 2026 vastgestelde participatiebeleid ‘Samenwerken in de gemeente Elburg’ in werking te laten treden op hetzelfde moment als de Participatieverordening gemeente Elburg 2026 en op hetzelfde moment de “Beleidsnota inwonerparticipatie en Omgevingswet” (dd. 1 januari 2024) in te trekken.
3. Een eerste wijziging vast te stellen op het op 2 februari 2026 vastgestelde participatiebeleid ‘Samenwerken in de gemeente Elburg’. In lijn met de participatieverordening geldt: ‘Als het college de besluitvorming over beleid voor de gemeenteraad voorbereidt, stelt het college het plan op en informeert de gemeenteraad over de inhoud.’ In het beleid wordt op p. 8 de zin ‘Bij projecten van de gemeente wordt dit plan vastgesteld door degene (gemeenteraad of college) die aan het einde ook een besluit neemt over de uitkomsten van het proces.’ vervangen door: ‘Bij projecten van de gemeente wordt dit plan vastgesteld door het college en vervolgens de gemeenteraad erover geïnformeerd.’
4. Bijlage 2 ‘Participatie en de Omgevingswet’ van het op 2 februari 2026 vastgestelde participatiebeleid in te trekken.



Aanleiding, samenhang en voorgeschiedenis

Op 2 februari 2026 heeft de gemeenteraad het participatiebeleid ‘Samenwerken in de gemeente Elburg’ vastgesteld. Conform de wet Versterking participatie op decentraal niveau is dit participatiebeleid vervolgens uitgewerkt in een participatieverordening. Met deze wet wordt de betrokkenheid van inwoners bij de voorbereiding, uitvoering en evaluatie van beleid op decentraal niveau versterkt. Ook wordt het uitdaagrecht wettelijk verankerd. Met het uitdaagrecht kunnen inwoners een verzoek indienen om een taak van de overheid over te nemen. Voor gemeenten betekent deze wet dat ze een participatieverordening moeten opstellen. Deze participatieverordening vervangt de huidige inspraakverordening en stelt duidelijke kaders voor participatie. Met de inspraakverordening worden inwoners met name betrokken bij de voorbereiding van beleid. Met de nieuwe participatieverordening leggen gemeenten vast hoe zij inwoners betrekken bij de voorbereiding, maar ook de uitvoering en evaluatie van beleid. Verder moet de participatieverordening een kader voor het uitdaagrecht bevatten en aangeven wanneer en hoe inwoners daar gebruik van kunnen maken. De wet is op 1 januari 2025 in werking getreden en er geldt een overgangstermijn van twee jaar. Dit betekent dat de gemeente een participatieverordening moet hebben vastgesteld voor 1 januari 2027.

Beoogd effect

Met het participatiebeleid én de participatieverordening hebben we beschreven en vastgelegd hoe we in de gemeente samenwerken aan maatschappelijke opgaven en wie daarbij welke rol heeft. Dit geeft alle betrokken partijen duidelijkheid en draagt bij aan zorgvuldige participatieprocessen.

Argumenten

1.1. Bij het opstellen van de participatieverordening is gebruikgemaakt van de modelverordening van de VNG.

Om gemeenten te helpen bij het opstellen van een participatieverordening heeft de VNG een modelverordening opgesteld. Deze modelverordening kent twee varianten. Variant 1 biedt een basis. Hier wordt uitgewerkt hoe en wanneer inwoners betrokken worden bij de voorbereiding, uitvoering en evaluatie van beleid. Ook het wettelijk verankerde uitdaagrecht is hierin uitgewerkt. De tweede variant biedt mogelijkheden om ook doelen en uitgangspunten in de verordening op te nemen. Verder gaat het in deze variant niet alleen om het uitdaagrecht, maar om overheidsparticipatie in bredere zin. En wordt in deze variant invulling gegeven aan de mogelijkheden die inwoners en maatschappelijke partijen krijgen om ondersteuning te vragen aan de gemeente bij hun plannen voor de samenleving. Met de vaststelling van het participatiebeleid heeft de gemeenteraad het ambitieniveau voor participatie bepaald. In het participatiebeleid gaat het niet alleen over inwonersparticipatie, maar ook over overheidsparticipatie. Daarom is de participatieverordening gebaseerd op variant 2 van de modelverordening van de VNG. Variant 2 kent een groot aantal opties en facultatieve onderdelen. Bijvoorbeeld als het gaat om de mate van ondersteuning die de gemeente externe initiatiefnemers wil bieden. De opgestelde verordening is passend bij de ambitie van de gemeente zoals is vastgelegd in het op 2 februari 2026 vastgestelde participatiebeleid.

2.1. Participatiebeleid en Participatieverordening zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden.

Omdat het participatiebeleid en de participatieverordening onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn, is er bij de vaststelling van het participatiebeleid voor gekozen om deze nog niet direct formeel in werking te laten treden. Daarom wordt de gemeente voorgesteld om bij de vaststelling en inwerkingtreding van de participatieverordening nu ook het reeds vastgestelde participatiebeleid in werking te laten treden. Het participatiebeleid is integraal en vervangt de eerder door de gemeenteraad vastgestelde beleidsnota ‘Inwonerparticipatie en de Omgevingswet’. De participatieverordening vervangt de huidige inspraakverordening.



3.1. Proces in lijn brengen met wet Versterking participatie op decentraal niveau
In het participatiebeleid staat dat de gemeenteraad in sommige gevallen het participatieplan vaststelt bij de start van een proces. Bij het opstellen van de participatieverordening is gebleken dat dit niet volledig strookt met de doelstelling van de wet Versterking participatie op decentraal niveau. Een van de doelen is namelijk om inwoners, maatschappelijke partners en ondernemers zo vroeg mogelijk in het proces te betrekken. Het allereerst bespreken van het participatieplan en daarmee het onderwerp van participatie in de gemeenteraad staat haaks op die doelstelling. Onderwerpen worden dan politiek en openbaar nog voor ze met belanghebbenden en betrokken zijn besproken, terwijl het in veel gevallen wenselijk is om allereerst met die groepen in gesprek te gaan. Zeker bij complexe of gevoelige processen.

3.2. Werkwijze in lijn brengen met formele rol- en taakverdeling raad en college
Het opstellen van een participatieplan maakt onderdeel uit van de voorbereiding van besluitvorming of soms de uitvoering van beleid binnen de kaders die eerder door de gemeenteraad zijn vastgesteld. De kaders voor participatieprocessen zijn vastgelegd in het reeds vastgestelde participatiebeleid en de participatieverordening. De werkwijze zoals deze in het beleid is vastgelegd – waarbij de gemeenteraad participatieplannen dient vast te stellen – strookt niet met de formele verdeling van taken en verantwoordelijkheden van gemeenteraad en college.

3.3. De huidige procedure rond het participatieplan leidt soms tot onnodige en ongewenste vertraging
In de periode na vaststelling van het participatiebeleid op 2 februari 2026 is gebleken dat het vaststellen van participatieplannen door de gemeenteraad niet altijd wenselijk is. De besluitvorming rond een participatieplan duurt hierdoor namelijk langer, waardoor projecten in zijn geheel ook langer duren en het langer duurt voor we de gewenste maatschappelijke resultaten hebben behaald. Dit is niet in het belang van de gemeente, maar vaak ook niet in het belang van de lokale samenleving. Een raadsbehandeling kost tijd zonder dat daar voor het proces altijd een noodzaak toe is.

Het college stelt voor dat zij voortaan de participatieplannen vaststelt en ter informatie naar de gemeenteraad stuurt. De raad heeft op dat moment altijd nog de mogelijkheid om daarop te reageren als zij dat nodig acht.

4.1. Bijlage II 'Participatie en de Omgevingswet' sluit niet meer aan
Als het gaat om participatie onder de Omgevingswet zijn er veel ontwikkelingen. Zeker als het gaat om participatie door externe initiatiefnemers en de wijze waarop de gemeente daarop kan of mag toetsen. Er zijn inmiddels verschillende rechterlijke uitspraken hierover geweest. Die bieden nog onvoldoende helderheid. Daarom heeft de voorzitter van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State aan een staatsraad advocaat-generaal om een conclusie (een juridisch advies) gevraagd over de manier waarop participatie onder de Omgevingswet moet worden vormgegeven. Het advies gaat onder meer over de vraag of er minimale eisen gelden voor het participatieproces, of de gemeente participatie (deels) kan overlaten aan een initiatiefnemer en hoe zij dat dan moet controleren, en of een gebrek in de participatie kan worden gepasseerd. Dit laat zien dat de Omgevingswet op belangrijke punten nog onduidelijk is. Die vragen worden op dit moment uitgezocht. Om te voorkomen dat de bijlage uitgangspunten bevat die achterhaald blijken te zijn, wordt voorgesteld deze nu in te trekken. Bij de eerstvolgende evaluatie van het participatiebeleid kunnen we dan wanneer dat op dat moment gewenst is weer een nieuwe toelichting over participatie onder de Omgevingswet toevoegen.

Kanttekeningen
1.1. Het vaststellen van de participatieverordening verplicht de gemeente om het daadwerkelijk uit te voeren.



De participatieverordening vraagt een andere inzet van de gemeente. Uitgangspunt is dat inwoners veel meer betrokken worden bij alle fasen van het beleidsproces. In het participatiebeleid is deze lijn al ingezet en het vastgestelde participatiebeleid en de participatieverordening zijn uiteraard in lijn met elkaar. In het participatiebeleid is al vastgelegd dat implementatie van de nieuwe werkwijze belangrijk is. En dat de gemeente de tijd neemt om te ontwikkelen en te leren. Hetzelfde geldt voor deze participatieverordening. Bij de vaststelling van het participatiebeleid is een evaluatiemoment bepaald. Deze implementatie en uitvoering van de participatieverordening wordt in die evaluatie en daaropvolgende toekomstige evaluaties meegenomen.

1.2. De participatieverordening is in lijn met het participatiebeleid
Deze participatieverordening is een uitwerking van het al door de gemeenteraad vastgestelde participatiebeleid. Er zijn altijd andere inhoudelijke keuzes mogelijk, maar zo kort na de vaststelling van het participatiebeleid is daar geen aanleiding toe behoudens de correctie met betrekking tot de vaststelling van participatieplannen (beslispunt 3) en de intrekking van Bijlage 2 (beslispunt 4).

Alternatieven
Zie kanttekening 1.2.

Financiën
Deze participatieverordening leidt niet direct tot financiële consequenties, maar wel tot extra inzet van mensen en projectmiddelen.

Communicatie/burgerparticipatie
De participatieverordening is een juridische borging van het vastgestelde participatiebeleid. Bij de ontwikkeling van het participatiebeleid zijn in de afgelopen periode actief inwoners en maatschappelijke partners betrokken. Omdat deze participatieverordening geen nieuwe inhoudelijke keuzes bevat, zijn de partijen niet opnieuw betrokken.

De gemeente communiceert via de gebruikelijke kanalen over het participatiebeleid en deze verordening. En vooral over de wijze waarop de gemeente wil samenwerken met inwoners, maatschappelijke organisaties en lokale bedrijven bij ontwikkelingen in de gemeente en over de wijzen waarop de gemeente maatschappelijke initiatieven kan ondersteunen. Bij de eerstvolgende evaluatie van het participatiebeleid wordt ook deze participatieverordening en de implementatie ervan meegenomen.

Vervolg
De implementatie van het participatiebeleid loopt. Na vaststelling van de participatieverordening wordt deze in de implementatie meegenomen, zodat we ervoor zorgen dat we als gemeente consequent volgens het beleid en de verordening gaan werken. Participatie is mensenwerk. Het lukt alleen als we samen leren en ontwikkelen. Met het participatiebeleid en de verordening leggen we de basis, maar het vraagt ook oefening.

Gemeente Elburg weet dat niet alles in één keer goed gaat. Daarom gaan we ervaring opbouwen in de praktijk. We leren van inwoners, partners én collega's. Door te kijken naar wat goed werkt en waar we moeten bijsturen, maken we onze aanpak steeds beter.

Binnen twee jaar maken we een eerste evaluatie:
- Wat is er veranderd in de manier waarop we samenwerken?
- Kunnen inwoners en initiatiefnemers makkelijker hun rol pakken?



- Ervaren collega’s meer duidelijkheid?
- Zijn er verbeteringen in het participatiebeleid en de participatieverordening?

Op basis van deze evaluatie maken we een leer- en verbeterplan. Zo groeien het beleid en de verordening mee met de praktijk. De uitkomsten van deze evaluatie worden uiteraard met de gemeenteraad gedeeld en besproken.

Bijlage(n)

1. Participatieverordening gemeente Elburg 2026



Elburg, 10 november 2026

Het college van burgemeester en wethouders,

Burgemeester (wnd),	de secretaris,
Dhr. drs. H.J. van Schaik	Mw. mr. A.H. van der Maat-Bosma