



gemeente Tynaarlo

Het uitdaagrecht in Tynaarlo

Uitgangspuntennotitie

Definitieve versie juli 2025
Zaaknummer 1674977

Inhoudsopgave

Inleiding en aanleiding	4
1. Participatie en het uitdaagrecht	5
1.1 Wat verstaan we onder participatie?	5
1.2 Wat verstaan we onder uitdaagrecht?	6
1.3 Wat is de relatie met de Wet versterking participatie op decentraal niveau?	8
1.4 Wat is de relatie met de Omgevingswet?	9
2. Participatie in Tynaarlo	11
2.1 Hoe heeft het participatiebeleid zich ontwikkeld in Tynaarlo?	11
2.2 Waarom zijn kaders voor het uitdaagrecht wenselijk?	14
2.3 Hoe sluit dit aan bij het recente rekenkamerrapport over participatie in Tynaarlo?	16
2.4 Wat kan uit dit hoofdstuk worden geconcludeerd?	17
3. Uitgangspunten bij uitdaagrecht	18
3.1 Democratische uitgangspunten	18
3.1.1 Draagvlak en representativiteit	18
3.1.2 Kaderstellende rol van de gemeenteraad	19
3.1.3 Waarborgen van publiekrechtelijke waarden als transparantie	20
3.1.4 Gemeentelijke taken	22
3.2 Praktische uitgangspunten	23
3.2.1 Aanbesteding	23
3.2.2 Aansprakelijkheid	24
3.2.3 Continuïteit	25
3.2.4 Expertise	26
3.2.5 Kwaliteitseisen	26
3.2.6 Noodzaak	27
3.2.7 Ondersteuning vanuit de gemeente	27
3.2.8 Subsidiëring	28
4. Implementatie van het uitdaagrecht	29
4.1 Reikwijdte	29
4.2 Procedure bij het indienen van een verzoek tot uitdaging	30

4.3. Procedure na het indienen van een verzoek tot uitdaging	31
Literatuurlijst.....	33

Inleiding en aanleiding

Met de invoering van de Omgevingswet en de Wet versterking participatie op decentraal niveau wordt opnieuw aan gemeenten gevraagd om na te denken hoe inwoners en maatschappelijke organisaties kunnen worden betrokken bij gemeentelijk beleid. De betrokkenheid van inwoners en maatschappelijke organisaties draagt bij aan de kwaliteit van beleid en zorgt voor verbinding tussen het gemeentebestuur en haar inwoners.

In het Coalitieakkoord *Iedereen hoort erbij en doet ertoe!* wordt het belang van participatie benadrukt. Het coalitieakkoord spreekt de wens uit om serieus en met verantwoording werk te maken van burgerinitiatieven. Verder wil het college beleidskaders ontwikkelen, waarbinnen het uitdaagrecht mogelijk zal zijn.¹

Deze uitgangspuntennotitie wil in dit laatste voorzien. Dit voorstel biedt duidelijke uitgangspunten voor het uitdaagrecht, maar benadrukt tegelijkertijd dat maatwerk voor participatie essentieel is. Niet alle uitdagingen passen immers in dezelfde mal en daarom moet casus voor casus worden bekeken of en hoe het uitdaagrecht kan worden toegepast.

Leeswijzer

In deze uitgangspuntennotitie wordt eerst beschreven wat participatie – en in het bijzonder het uitdaagrecht – inhoudt. Vervolgens wordt in kaart gebracht hoe het participatiebeleid in de gemeente Tynaarlo is vormgegeven en hoe dit aansluit op de aangepaste Gemeentewet. In het derde hoofdstuk wordt tot slot de uitgangspunten geformuleerd, waarna in het laatste hoofdstuk de uitvoering van het uitdaagrecht wordt geschetst.

¹ Coalitieakkoord *Iedereen hoort erbij en doet ertoe!* 2022, p. 5-6.

1. Participatie en het uitdaagrecht

Voordat we ingaan op de diverse beleidsdocumenten over participatie binnen de gemeente Tynaarlo, is het goed om eerst stil te staan hoe participatie wordt ingevuld. In dit hoofdstuk bespreken we de definiëring, de verschillende vormen van participatie en de relatie met de Wet versterking participatie op decentraal niveau en de Omgevingswet.

1.1 Wat verstaan we onder participatie?

Participatie is een term die verschillend kan worden geïnterpreteerd. Dat is mede afhankelijk van de actor ('de wie') en de institutionele context ('het waarin').² Een raadslid participeert anders dan een wijkbewoner en de ruimte voor participatie is bij RO-zaken groter dan bij gedelegeerde taken vanuit het Rijk. De Vereniging voor Nederlandse Gemeenten (VNG) heeft oog voor deze diversiteit in de definitie die zij aanhouden. Participatie is in hun visie de samenwerking tussen een bestuursorgaan en inwoners of maatschappelijke partijen, in welke vorm dan ook.³ Het is zodoende een paraplueterm die alle relaties tussen inwoners, collectieven zoals verenigingen en in dit geval gemeenten dekt.

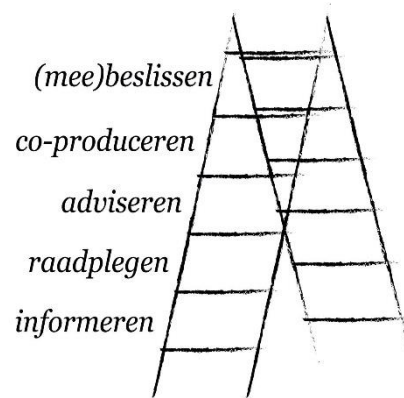
Deze relatie heeft een wederkerig karakter. Gemeenten kunnen enerzijds participeren in de initiatieven van inwoners. Er wordt dan gesproken over *overheidsparticipatie*. Anderzijds kan de gemeente aan inwoners vragen om mee te denken over haar eigen processen. Dit wordt *inwonerspacticipatie* genoemd.

Beleidswetenschappers hebben gepoogd om de brede variatie aan participatie-instrumenten te vatten in een contextueel kader, waaronder met participatieladders. In een beleidswetenschappelijke participatieladder wordt de deelname aan en daarmee de invloed van burgers op beleid gerangschikt. De eerste ordening van participatie werd geïntroduceerd in

² Jager-Vreugdenhil 2011, p. 79.

³ Vereniging van Nederlandse Gemeenten 2024, p. 21.

de jaren 1960 en werd later doorontwikkeld door de Nederlandse bestuurskundige Jurian Edelenbos. Edelenbos deelde de participatieladder in met vijf niveaus: informeren, raadplegen, adviseren, coproduceren en meebeslissen. Alhoewel de participatieladder indirect impliceert dat een hogere trede altijd beter is, hoeft dat niet het geval te zijn. Het hangt immers af van factoren als tijd, geld en beleidsruimte of en hoe participatie goed van de grond kan komen. Desalniettemin heeft de participatieladder van Edelenbos vandaag de dag een prominente plek in de Nederlandse beleidsontwikkeling.⁴



1.2 Wat verstaan we onder uitdaagrecht?

Het uitdaagrecht, ook wel bekend als het *right to challenge*, is een praktische uitwerking van participatie. Het stelt inwoners in staat om taken van de gemeente over te nemen, indien zij de taken beter, goedkoper of anders (lees: innovatiever) kunnen uitvoeren.⁵ Het uitdaagrecht kent zijn oorsprong in het Verenigd Koninkrijk waar het recht is verankerd in de *Localism Act* om inwoners met buurtrechten meer zeggenschap over hun leefomgeving te geven.

Het uitdaagrecht bestaat uit drie onderscheidende kenmerken:

1. Het initiatief komt van inwoners (niet van de gemeente);
2. Het initiatief is voor inwoners: de gemeenschap wordt er beter van;
3. Het gaat om een huidige taak (of een deel daarvan), waar de gemeente budget voor heeft.⁶

⁴ F.W. Schröder en M.K. Nguyen, p. 5.

⁵ Van Stipdonk 2019, p. 3.

⁶ Van Stipdonk 2019, p. 3.

De praktijk wijst uit dat het uitdaagrecht diverse voordelen biedt. Zo wordt de betrokkenheid en eigenaarschap van inwoners op hun leefomgeving vergroot en kan het leiden tot nieuwe samenwerkingen tussen de gemeente en de gemeenschap. Het draagt zodoende bij aan de lokale democratie – met inachtneming van de gemeenteraad als gekozen democratisch orgaan – en de cohesie en leefbaarheid van dorpen en wijken.

Alhoewel het uitdaagrecht een recent opgekomen fenomeen is, hebben veel initiatieven uit de samenleving het uitdaagrecht in zich. Neem bijvoorbeeld de inzameling van oud papier en karton (OPK). De OPK-inzameling wordt in Vries, Zeegse, Oudemolen en Taarlo uitgevoerd door vrijwilligers, waarbij de gemeente garant staat voor een vergoeding bij te lage papieren prijzen. Daarnaast wordt het onderhoud aan begraafplaatsmonumenten in Eelde verzorgd door vrijwilligers.

Het uitdaagrecht is echter niet alleen voorbehouden aan het fysieke domein. Elders in de provincie Drenthe worden ook initiatieven in het sociaal domein opgepakt die we als een uitdaging kunnen beschouwen. In Hollandscheveld, nabij Hoogeveen, is een uitdaging tot stand gekomen uit de Wmo. De dorpscoöperatie Hollandscheveld Verbindt regelt de Wmo-ondersteuning in het dorp met behulp van vrijwilligers. Daarbij werkt de dorpscoöperatie samen met zorgfinanciers en –aanbieders, zodat de Wmo-ondersteuning gebundeld is met zwaardere vormen van zorg, zoals de wijkverpleging en 24-uurszorg. Het initiatief dient als een voorbeeld hoe inwoners elkaar (in)formele zorg kunnen aanbieden met onderlinge solidariteit als basis.

Een ander voorbeeld is te vinden in de naburige gemeente Midden-Drenthe waar de speeltuinen sinds 1999 worden beheerd door vrijwilligers, verenigd in het Speeltuinoverleg Midden-Drenthe. De vereniging heeft als doel om de openbare speelvoorzieningen binnen de gemeente in stand te houden, te vernieuwen en te versterken. De gemeente is hierbij verantwoordelijk voor de veiligheid en het groot onderhoud van toestellen en de vrijwilligers voor dagelijks toezicht, klein onderhoud en het schoon houden van het terrein.

1.3 Wat is de relatie met de Wet versterking participatie op decentraal niveau?

Met de Wet versterking participatie op decentraal niveau is het uitdaagrecht wettelijk verankerd. De wet vloeit voort uit het regeerakkoord *Vertrouwen in de toekomst* (2017), waarin kabinet Rutte-III heeft afgesproken om met een right-to-challenge-regeling burgers en lokale verenigingen de mogelijkheid te geven om een alternatief voorstel in te dienen voor de uitvoering van collectieve voorzieningen in hun directe omgeving.⁷ In juni 2024 zijn beide Kamers akkoord gegaan met het wetsvoorstel dat per 1 januari 2025 in werking is getreden.⁸ De wet voorziet een aantal wijzigingen in artikel 150 en 170 van de Gemeentewet (later: GemW).

Voor het aannemen van het wetsvoorstel regelde art. 150 GemW twee zaken. Ten eerste bestond de verplichting tot het opstellen van een inspraakverordening, waarmee de inspraak van burgers bij de voorbereiding van gemeentelijk beleid wordt geborgd. Ten tweede schrijft lid 2 voor dat gebruik moet worden gemaakt van de *uniforme openbare voorbereidingsprocedure* (afdeling 3.4 van Algemene wet bestuursrecht), tenzij de inspraakverordening anders bepaalt.

De wet breidt artikel 150 van de Gemeentewet in twee opzichten uit:

1. Van inspraakverordening naar participatieverordening

Het wetsvoorstel schrijft voor om de reikwijdte van artikel 150 lid 1 uit te breiden. Niet alleen zouden inwoners betrokken moeten worden bij de voorbereiding van gemeentelijk beleid, maar ook bij de uitvoering en evaluatie van het beleid. De rol van de burger is hierdoor niet meer beperkt tot inspraak, maar wordt hiermee uitgebreid naar participatie. Lid 2 over de *uniforme openbare voorbereidingsprocedure* blijft onverminderd van kracht.⁹

⁷ *Vertrouwen in de toekomst* 2017, p. 7.

⁸ 'Eerste Kamer stemt in met wetsvoorstel Versterking participatie op decentraal niveau,' rijksoverheid.nl

⁹ Wet versterking participatie op decentraal niveau. Advies advisering Raad van State en nader rapport, p. 5.

2. *Uitdaagrecht*

Daarnaast wordt een derde lid toegevoegd aan artikel 150. In de verordening moeten gemeenten voorwaarden opnemen, waaronder inwoners en maatschappelijke partijen taken van de gemeenten kunnen uitvoeren. Het gaat hierbij om twee soorten taken:

- a. taken inzake de huishouding van de gemeente waarvan de raad de uitvoering aan het gemeentebestuur heeft opgedragen (autonome taken);
- b. taken waarvan de uitvoering bij of krachtens een andere dan deze wet van het gemeentebestuur is gevorderd (medebewind), voor zover het laten uitvoeren door anderen niet in strijd is met het recht.

Gemeenten waren in het oorspronkelijke wetsvoorstel niet verplicht tot het opnemen van het uitdaagrecht. Het betrof immers een facultatieve bevoegdheid. Als gevolg van het aangenomen amendement van der Graaf c.s. (23 oktober 2023) zijn gemeenten hiertoe verplicht. De wijzigingen moeten per 1 januari 2027 zijn geregeld in de lokale verordening.¹⁰

1.4 Wat is de relatie met de Omgevingswet?

Per 1 januari 2024 is de Omgevingswet in werking getreden. Met de Omgevingswet zijn diverse wet- en regelgeving die zorgdragen voor (het behoud van) de fysieke leefomgeving, zoals de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht en de Ontgrondingenwet, gebundeld. De Omgevingswet stelt zich ten doel om de regels te vereenvoudigen door niet meer voor elk gebied een bestemmingsplan met gedetailleerde regels vast te stellen, maar één omgevingsplan voor het gehele grondgebied.

Participatie is in dit geheel een belangrijk onderdeel. De gemeente moet aangeven hoe derden, zoals inwoners en maatschappelijke organisaties, worden betrokken bij het voorbereiden van een omgevingsvisie, omgevingsplan of –verordening.¹¹ Er is dus hoofdzakelijk sprake van

¹⁰ 'Aan de slag met participatie: handreiking,' vng.nl

¹¹ *Denkwijze(r) voor goede participatie* 2020, p. 9.

inwonersparticipatie. Hierin is reeds voorzien met de bestaande Verordening inwoners- en overheidsparticipatie Gemeente Tynaarlo 2022, de Visie op inwonersparticipatie en het raadsbesluit 'De basis op orde voor de Omgevingswet' (december 2022).¹²

¹² *Visie op inwonersparticipatie 2021; Verordening inwoner- en overheidsparticipatie gemeente Tynaarlo 2022.*

2. Participatie in Tynaarlo

In de gemeente Tynaarlo is participatie sinds de jaren negentig verankerd in de lokale regelgeving met een verplichte inspraakverordening.¹³ Deze verplichting komt voort uit de toen geactualiseerde Gemeentewet en de Algemene wet bestuursrecht (later: Awb) uit 1994, waarmee de vrijblijvendheid rondom inspraak verviel. De inspraakverordening is voor het laatst geactualiseerd in 2005 en werd later opgevolgd door de Verordening inwoner- en overheidsparticipatie gemeente Tynaarlo 2022.¹⁴ In dit hoofdstuk wordt beschreven hoe het participatiebeleid in de gemeente Tynaarlo is ingevuld, waarna wordt bekeken welke wijzigingen benodigd (kunnen) zijn met de Wet versterking participatie op decentraal niveau.

2.1 Hoe heeft het participatiebeleid zich ontwikkeld in Tynaarlo?

De landelijke ontwikkelingen rondom participatie worden weerspiegeld in de Tynaarlose situatie. In 1998 werd de eerste inspraakverordening vastgesteld door de gemeenteraad. In de inspraakverordening werd besloten dat inwoners en belanghebbenden betrokken konden worden bij de voorbereiding van gemeentelijk beleid, indien de gemeenteraad en het college daartoe besloten en hogere wet- en regelgeving geen belemmering vormden. Beleid werd hierbij gedefinieerd als een beleidsvoornemen: het voornemen van een bestuursorgaan om beleid vast te stellen of te wijzigen. Na afloop van de inspraakprocedure was het bestuursorgaan verplicht tot het opstellen en openbaar maken van een eindverslag.¹⁵ Hiermee werd er voldaan aan de wettelijke plicht in de Gemeentewet 1992 en werd de inspraakprocedure als vorm van raadplegen geformaliseerd.

De gemeente Tynaarlo anticipeerde vervolgens op de landelijke trends rondom het participatiebeleid. In 2015 werd opnieuw nagedacht hoe participatie kon worden ingericht – in dit geval binnen het sociaal domein. werd opnieuw formeel nagedacht hoe participatie kon worden ingericht – Aanleiding hiervoor was de invoering van de Wet maatschappelijke

¹³ *Inspraakverordening gemeente Tynaarlo 2005.*

¹⁴ *Verordening inwoner- en overheidsparticipatie gemeente Tynaarlo 2022.*

¹⁵ *Inspraakverordening gemeente Tynaarlo 2005, art. 1c en art. 5.*

ondersteuning (Wmo), de Jeugdwet en de Participatiewet in datzelfde jaar. Aangezien de nieuwe wetgeving de gemeenten een grote vrijheid gaf om de betrokkenheid van burgers bij beleidsontwikkeling te organiseren, werd er een verkenning gedaan naar een nieuwe advies- en participatiestructuur.¹⁶ Deze verkenning werd omschreven in de houtskoolschets *De burger aan zet!*, waarna een initiatiefgroep met ambtenaren en leden van adviesorganen in het sociaal domein – te weten de WMO-adviesraad en de Cliëntenraad WWB-WSW – het vervolgproces zou oppakken.

Deze initiatiefgroep ontwikkelde hiervoor de notitie *De burger aan boord* (2017). In deze notitie werd het college geadviseerd om de huidige adviesorganen te vervangen voor het Platform Burgerparticipatie Sociaal Domein. Dit platform zou niet alleen de wettelijke plicht vanuit onder meer de Wmo moeten vervullen, maar ook de plek moeten zijn voor coproductie in de vorm van pilots ('ankerpunten'). Naast het geven van advies zou het platform een aanjaagfunctie hebben.¹⁷

Het platform ging vanaf 1 oktober 2017 van start, waarmee de Wmo-adviesraad en de Cliëntenraad WWB-WSW werd opgeheven.¹⁸ Na twee jaar heeft het college echter in gezamenlijkheid geconcludeerd dat de inzet en werking van het platform niet voldeed aan de verwachtingen, onder meer omdat de adviserende functie in de Wmo, Jeugd- en Participatiewet het onderspit delfde.¹⁹ De Adviesraad sociaal domein kwam vanaf 2022 in de plaats van het platform.²⁰

Ondertussen bleef de gemeente participeren. De gemeente betreft inwoners en maatschappelijke organisaties via diverse andere adviesstructuren, zoals de Adviesraad platteland en kleine kernen en de Jongerenraad. Daarnaast zijn er verschillende klankbordgroepen, zoals

¹⁶ *Burger aan zet!* 2015, p. 7.

¹⁷ *De burger aan boord*, 2017, p. 2, 4 en 7.

¹⁸ *Verslag VN-panel Tynaarlo* 2017, p. 1.

¹⁹ *Beantwoording vragen platform burgerparticipatie/VN-panel* (2020).

²⁰ *Raadsbesluit Vaststelling verordening adviesraad sociaal domein Gemeente Tynaarlo* 2021, p. 1.

Sportfederatie Eelde-Paterswolde-Eelderwolde, en werden er participatietrajecten opgezet bij grote projecten als Centrumontwikkeling Zuidlaren.

Gelijktijdig met het oprichten van de nieuwe Adviesraad sociaal domein, werd in 2021 het proces opgestart om de inspraakverordening uit 2005 te herzien. De wens hiervoor kwam voort uit de noodzaak die bij het college, de raad en de ambtelijke organisatie werd gevoeld om kaders op te stellen voor inwonersparticipatie. Tegelijkertijd bestond de behoefte om wel beleidsruimte te houden voor maatwerk. Gedurende het proces werden sessies gehouden met betrokken inwoners, raadsleden, ambtenaren en (voormalige) leden van vaste adviesorganen, bijvoorbeeld rond het sociaal domein.²¹ Op deze wijze werd voorzien in een logische lijn van beleidskader (raad), werkwijze (college) en uitvoering (organisatie).²² Dit resulteerde in de Verordening inwoner- en overheidsparticipatie gemeente Tynaarlo 2022, die in december 2021 werd vastgesteld door de raad.

De verordening liep vooruit op de Wet versterking participatie op decentraal niveau – op dat moment nog in behandeling bij de Staten-Generaal. Dit wordt helder in de doelstelling van de verordening:

Het betrekken van ingezetenen en belanghebbenden bij de voorbereiding, **uitvoering** of **evaluatie** van gemeentelijk beleid met als doel zeggenschap, eigenaarschap en betrokkenheid in de gemeente Tynaarlo te vergroten.²³

De toevoeging van de uitvoering en evaluatie sloot aan bij de wijziging van art. 150 lid 1 en art. 170 van de Gemeentewet, waarmee burgers niet alleen betrokken moeten worden bij de voorbereiding van beleid, maar ook bij de

²¹ Raadsbrief vaststellen visie en Verordening inwoner- en overheidsparticipatie 2021.

²² Besluit van de directie inzake Adviesopdracht tot het verkennen van de mogelijkheden en wenselijkheid om kaders omtrent participatie vast te laten stellen in de gemeenteraad 2019.

²³ Verordening inwoner- en overheidsparticipatie 2022, art. 1d.

uitvoering en de evaluatie. De burgemeester dient als bestuursorgaan hiervoor zorg te dragen.

Daarnaast werd in de nieuwe verordening participatie afgebakend en werden kaders gegeven waaraan de inrichting van participatieprocessen moet voldoen. Zo moet in een startnotitie helderheid worden gegeven over de doelen, de rolverdeling van deelnemers en adviesorganen, de procedure en de kostenbegroting.²⁴

In de raadsvergadering van 8 november 2022 nam de raad de motie-Middendorp aan over het initiatievenloket “Burgerkracht”. De motie verzocht het college om een initiatievenloket op te zetten, waarmee onder meer invulling kan worden gegeven aan het uitdaagrecht. Dit initiatievenloket is in 2024 digitaal van start gegaan en heeft tot tien aanvragen geleid, waarvan twee aanvragen zijn ingewilligd, drie aanvragen nog lopen en vijf aanvragen om diverse redenen, waaronder strijdigheid met de wettelijke regelgeving en het gemeentelijke staande beleid, zijn afgewezen. Momenteel wordt het initiatievenloket intern geëvalueerd.

2.2 Waarom zijn kaders voor het uitdaagrecht wenselijk?

Het uitdaagrecht is momenteel niet geregeld in de verordening, omdat het uitdaagrecht op dat moment nog niet wettelijk verankerd was. Het uitdaagrecht werd bovendien gezien als één van de vele instrumenten, waardoor de uitwerking van het instrument als willekeur werd beschouwd. Er werd daarom besloten om dit op te pakken vanuit de visie op inwonersparticipatie.²⁵

De visie op inwonersparticipatie geeft echter onvoldoende handvatten voor zowel initiatiefnemers als het college om te bepalen hoe het uitdaagrecht vorm kan krijgen. De kaders voor inwonersparticipatie zijn daarbij moeilijk toepasbaar op het uitdaagrecht vanwege juridische zaken als aansprakelijkheid en continuïteit bij een burgerinitiatief – zaken die bij

²⁴ Verordening inwoner- en overheidsparticipatie 2022, art. 3 lid 2.

²⁵ Visie op participatie 2021, p. 2.

inwonersparticipatie veel minder spelen, doordat de gemeente eigenaar is van het proces. Het uitdaagrecht is om die reden nog niet voldoende van de grond gekomen, ondanks inspanningen om bewustzijn omtrent burgerparticipatie te creëren.²⁶

Het ontbreken van beleidskaders voor het uitdaagrecht is daarnaast onwenselijk voor de initiatiefnemers. De Nationale Ombudsman constateerde in 2018 dat initiatiefnemers worden belemmerd door onvoldoende helderheid.²⁷ Dit kan initiatiefnemers afschrikken om een plan in te dienen, aangezien een concreet plan veel tijd, kennis en expertise kost. Bovendien draagt het niet bij aan goed verwachttingsmanagement, wat onbedoeld kan resulteren in ontevredenheid. De Nationale Ombudsman geeft daarom een behoorlijkheidskader voor overheden mee, waarin de overheid heldere en kenbare keuzes moet maken met duidelijkheid over de mogelijkheden en de voorwaarden voor burgerinitiatieven.²⁸

Verder is de afwezigheid van beleidskaders voor uitdaagrecht onwenselijk, gezien de ambities in het Coalitieakkoord en het staande gemeentelijke beleid. In het Coalitieakkoord wordt de wenselijkheid van participatie onderschreven:

We gaan het participatiebeleid als basis gebruiken voor de praktijk en op basis van de ervaring die we ermee opdoen door ontwikkeling. Daarnaast wordt het onderdeel van de besluitvorming. Ieder besluitstuk voor de raad wordt hierop beoordeeld voordat dit door de raad geagendeerd wordt.²⁹

Dit sluit aan bij het staande beleid in de Verordening inwoner- en overheidsparticipatie: "(...) het van belang is lokale democratische processen door participatie van inwoners te verrijken, de samenwerking tussen gemeente en inwoners te versterken en helderheid te geven over de

²⁶ Bijvoorbeeld binnen de organisatie met het *Werkboek Burgerparticipatie* (2023).

²⁷ Nationale Ombudsman 2018, p. 3.

²⁸ Nationale Ombudsman 2018, p. 25-28.

²⁹ *Coalitieakkoord Iedereen hoort erbij en doet ertoe!* 2022, p. 5.

invulling van de participatieprocedure.”³⁰ Om deze doelstellingen te verwezenlijken is het van belang om beleidskaders ten aanzien van overheidsparticipatie en het uitdaagrecht op te stellen.

2.3 Hoe sluit dit aan bij het recente rekenkamerrapport over participatie in Tynaarlo?

In april 2025 is het rekenkamerrapport over participatie besproken in de gemeenteraad. Het rekenkamerrapport heeft als doelstelling om de gemeenteraad inzicht te geven in de stand van zaken met betrekking tot het beleid en de uitvoering van participatie. De vraag op welke wijze de gemeente invulling geeft aan participatie en wat dat betekent voor de rollen van de raad staat in het rapport centraal. Hiervoor heeft het onderzoeksbureau PBLQ in opdracht van de Rekenkamer bureauonderzoek uitgevoerd alsmede interviews gehouden met medewerkers en deelnemers bij drie gekozen participatieprojecten als zogeheten *casestudies*.³¹

Uit het rekenkamerrapport komt een tweeledig beeld: een merendeel van de participanten constateert dat de gemeente welwillend staat tegenover participatie, maar ze ervaren tegelijkertijd dat de kaders van participatie in de uitvoering niet altijd duidelijk zijn. Als aanbevelingen worden daarom meegegeven om heldere participatiekaders op te stellen bij de start van een initiatief en de ervaringen rondom participatie regelmatig te evalueren.³²

Hieruit wordt opnieuw duidelijk dat er behoefte bestaat aan duidelijke kaders voor participatie. Dit voorstel sluit hierop aan.

³⁰ Verordening inwoner- en overheidsparticipatie gemeente Tynaarlo 2022.

³¹ Rekenkamer gemeenteraad Tynaarlo 2024, p. 2-5.

³² Rekenkamer gemeenteraad Tynaarlo 2024, p. 18 en 27.

2.4 Wat kan uit dit hoofdstuk worden geconcludeerd?

De gemeente Tynaarlo heeft haar participatiebeleid door de jaren heen doorontwikkeld: van een verplichte inspraakverordening naar een Verordening inwoner- en overheidsparticipatie. Hiermee is vooruitgelopen op de Wet versterking participatie op decentraal niveau door de uitvoering en evaluatie van gemeentelijk beleid alvast op te nemen.

In de verordening zijn echter niet de kaders voor het uitdaagrecht verwerkt. Dat is onwenselijk om drie redenen:

1. Het gebrek aan kaders voor participatie biedt veel onduidelijkheid aan initiatiefnemers die hierdoor minder geneigd zijn om te participeren;
2. Het gebrek aan kaders leidt mogelijk tot verschillende verwachtingen, wat teleurstelling in de hand kan werken;
3. Het gebrek aan kaders draagt niet bij aan het faciliteren en ondersteunen van burgerinitiatieven – een ambitie die wordt onderschreven in het Coalitieakkoord.

Zo bezien is het raadzaam om kaders voor het uitdaagrecht op te nemen in de Verordening inwoner- en overheidsparticipatie.

3. Uitgangspunten bij uitdaagrecht

Met alleen kaders in een aangepaste participatieverordening ben je er niet. Sterker nog, kaders zonder weloverwogen uitgangspunten geven ruimte aan willekeur en subjectiviteit. Tegelijkertijd is het niet eerlijk om kaders als een absoluut gegeven te beschouwen. Participatie blijft maatwerk, waarbij we proberen met uitgangspunten het uitdaagrecht zo goed mogelijk vorm te geven.³³ In dit hoofdstuk maken we hierbij onderscheid tussen twee soorten uitgangspunten: uitgangspunten van democratische aard, bijvoorbeeld op het gebied van draagvlak, en uitgangspunten van praktische aard. Denk hierbij aan aanbesteding en aansprakelijkheid. Deze uitgangspunten vormen de basis voor de kaders.

3.1 Democratische uitgangspunten

3.1.1. Draagvlak en representativiteit

Uitgangspunt: initiatiefnemers spannen zich in om een zo groot mogelijk draagvlak voor een uitdaging te realiseren.

Bij het overnemen van gemeentelijke taken is het van belang dat een initiatief in voldoende mate wordt gedragen door de omgeving. Zonder draagvlak en organisatiekracht kunnen immers geen garanties worden gegeven over de continuïteit van een uitdaging: hoe wordt gegarandeerd dat het onderhoud van bijvoorbeeld een speeltuin over een periode van vijf jaar niet noodgedwongen moet worden overgenomen door de gemeente?

Draagvlak is echter ook voer voor discussie, want wie participeert en waarom participeren mensen? We leven in een samenleving waarin kapitaal – cultureel, economisch en sociaal – in hoge mate bepalen wie kan participeren.³⁴ De Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid (WRR) spreekt in die lijn ook van een participatie-elite: het zijn vrijwel altijd dezelfde bevolkingsgroepen die de wegen binnen het openbaar bestuur kennen en

³³ Hiermee sluiten we op het staande beleid omtrent inwonersparticipatie, waarin het belang van maatwerk wordt benadrukt. Zie ook: *Visie op participatie 2021* en Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2021.

³⁴ Naar het begrip van de Franse socioloog Pierre Bordieu in *The forms of capital* (1986).

daardoor een onevenwichtige rol kunnen spelen in participatieprocessen, wat kan resulteren in een participatieparadox.³⁵

Hierin blijft ook de zwijgende meerderheid buiten schot. In veel gevallen voeren kleine groepen met duidelijke en mogelijke NIVEA-belangen ('Niet in Eigen Voor- en Achtertuin' – naar het gelijknamige NIMBY) de boventoon, terwijl grotere groepen met een genuanceerde mening onvoldoende worden gehoord. Het is om die reden dan ook van belang om de mening van de stille meerderheid een goede plaats te geven bij het bepalen van draagvlak en de belangen hierbij goed af te wegen.

Voor het meten van draagvlak bestaat echter geen uniek instrument. Bij een uitdaging kan het logisch zijn om dit te beoordelen op basis van organisatiekracht om de continuïteit te behouden: hoeveel mensen en welke maatschappelijke organisaties, bijvoorbeeld dorpsbelangenorganisaties, zijn betrokken bij het initiatief? En welke financiële middelen zijn hiervoor aangetrokken? Dit beperkt zich echter tot één voorbeeld en kan casus voor casus verschillend zijn.

Kortom, draagvlak is een begrip met kanttekeningen en losse eindjes. Het uitgangspunt is dan ook dat initiatiefnemers zich inspannen voor zoveel mogelijk draagvlak. We hanteren draagvlak als inspanningsverplichting.³⁶

3.1.2. Kaderstellende rol van de gemeenteraad

Uitgangspunt: Participatie is een aanvulling op de representatieve democratie die de band tussen gemeenteraad en de gemeenschap kan versterken.

Verwant aan draagvlak is de kaderstellende rol van de gemeenteraad. De gemeenteraad is bij de Grondwet hét orgaan om alle inwoners te vertegenwoordigen in het gemeentebestuur (art. 125 GW). Met het mandaat

³⁵ Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid 2023, p. 160.

³⁶ Met dit uitgangspunt sluiten we aan op de visie op draagvlak in *Lokaal vluchtelingenbeleid gemeente Tynaarlo* 2025, p. 6-7.

van de kiezer neemt de gemeenteraad besluiten om het algemeen belang te borgen.

De representatieve democratie kan soms haaks staan op participatie. Uit recente bestuurskundige publicaties blijkt de neiging te bestaan om mee te buigen en toe te geven aan burgerinitiatieven, ook al komt dat ten nadele van het algemeen belang. Het debat verplaatst zich hierdoor buiten de raadszaal (depolitisering) en de representatieve democratie wordt in het nauw gedreven door de 'ceremoniële democratie'. De raad neemt alleen nog formele besluiten op basis van participatieprojecten zonder zelf invloed uit te oefenen op een besluit ('juridisering').³⁷

We beschouwen participatie daarom als een aanvulling op de representatieve democratie die de band tussen de lokale politiek en gemeenschap kan versterken. De raad blijft samen met het college als gemeentebestuur aan zet. Indien en voor zover de uitdaging een bevoegdheid van de raad betreft, legt het college het voorstel ter besluitvorming voor aan de raad.³⁸ Het college informeert hierna de raad over de uitvoering van de uitdaging – op verzoek van de raad of wanneer daartoe aanleiding bestaat – zodat de raad haar controlerende taak goed kan uitoefenen.

3.1.3. Waarborgen van publiekrechtelijke waarden als transparantie

Uitgangspunt: Niet elke uitdaging beïnvloedt publiekrechtelijke waarborgen. Waar publiekrechtelijke waarborgen wél worden beïnvloed door overname van taken, worden hierover afspraken gemaakt.

Bij de uitoefening van gemeentelijke bevoegdheden is de gemeente gebonden aan wet- en regelgeving. Zo is het college als bestuursorgaan verplicht om zich te houden aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur – zowel beschreven in de Awb als ongeschreven spelregels.

³⁷ Wet versterking participatie op decentraal niveau. Advies afdeling advisering Raad van State en nader rapport 2022, p. 14.

³⁸ De bevoegdheden van de raad zijn geregeld in hoofdstuk 9 van de Gemeentewet, waar onder meer het vaststellen van de gemeentelijke verordeningen toebehoort.

Hieronder rekenen we beginselen als het rechtszekerheidsbeginsel, verbod op willekeur (art. 3:3 Awb) en het evenredigheidsbeginsel (art. 3:4 Awb). Daar komt bij dat bijzondere wetgeving – zoals de Wet open overheid (Woo) – nadere regels stelt inzake de transparantie en openbaarheid van het openbaar bestuur. Allen zaken die niet worden geborgd in een privaatrechtelijke constructie, terwijl deze waarden wel aanhangig kunnen worden gemaakt bij de bestuursrechter als de gemeente deze taken uitvoert.

De afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State is dan ook de mening toegedaan dat het van wezenlijk belang is om waarborgen zoals transparantie, zorgvuldige besluitvorming, publieke verantwoording, grondrechten en rechtsbescherming bij de uitvoering van overheidstaken door burgers voldoende te garanderen.³⁹

Niet elke waarde zal in dezelfde mate van toepassing zijn op een burgerinitiatief. Het onderhoud van groenperken in een wijk zal niet snel vragen oproepen op het gebied van transparantie en rechtsbescherming. Bij het verlenen van informele zorg in een mantelzorgcoöperatie dienen deze vragen zich sneller aan. Passend maatwerk is hierbij dus gewenst, waarbij het college tezamen met de initiatiefnemer afspraken maakt over de waarborging van publieke waarden.⁴⁰

Wanneer een uitdaging in strijd is met geldende wet- en regelgeving en/of nadrukkelijk een privé of zakelijk belang dient van de initiatiefnemer, dan is een uitdaging per definitie niet mogelijk.

³⁹ *Wet versterking participatie op decentraal niveau. Advies afdeling advisering Raad van State en nader rapport 2022*, p. 15.

⁴⁰ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2021, p. 2.

3.1.4. Gemeentelijke taken

Uitgangspunt: Het uitdaagrecht is alleen mogelijk voor bestaande taken waarvoor geld is opgenomen in de begroting. Het geldt niet voor vitale taken van de gemeente.

Het uitoefenen van het uitdaagrecht is in sommige situaties bij wet niet toegestaan. De Gemeentewet verbiedt bijvoorbeeld het delegeren van de bevoegdheid tot het heffen van belastingen (art. 156 GemW) en ook worden in bijzondere wetgeving taken als strafvervolging en hulpdienstverlening beschouwd als wettelijke taken. Wanneer er sprake is van een hogere wetgeving (lees: wetgeving van provinciaal, nationaal of Europees niveau) dan wel er te weinig beleidsvrijheid bestaat, kan het uitdaagrecht niet worden uitgeoefend.

Wat juridisch mag, betekent echter niet dat het ook wenselijk is. Voor sommige taken geldt dat er een uitvoeringstraject loopt of er sprake is van een spoedeisend belang. Daar komt bij dat de gemeente primair verantwoordelijk is voor het uitvoeren van wettelijke taken ten behoeve van de welvaart en het welzijn van haar burgers. De continuïteit daarvan staat voorop.

Het uitdaagrecht is alleen mogelijk voor bestaande taken waarvoor geld is opgenomen in de begroting. Het is niet mogelijk, indien het gaat om een vitale overheidstaak of een taak waarvan de continuïteit bij een uitdaging onvoldoende kan worden gegarandeerd.

3.2 Praktische uitgangspunten

3.2.1. Aanbesteding

Uitgangspunt: Wanneer een uitdaging boven het Europese drempelbedrag voor aanbestedingen komt, is de uitdaging niet mogelijk.

Op grond van de Europese richtlijn 2014/24/EU geldt dat burgerinitiatieven, waaronder uitdagingen, moeten worden aanbesteed. Een aanbestedingsplicht ontstaat wanneer een 1) aanbestedende dienst een 2) opdracht wil aangaan met een ondernemer waarvan 3) de waarde hoger ligt dan het drempelbedrag. Bij deze drie criteria worden initiatiefnemers ook gezien als een ondernemer vanwege de breed geformuleerde definitie. Ondernemers zijn hierbij natuurlijke personen of rechtspersonen, die de uitvoering van werk, levering van producten en/of het verlenen van diensten op de markt aanbieden. Het wel of niet hebben van een winstoogmerk is hierin niet relevant.⁴¹

Het drempelbedrag ligt in 2025 op 221.000 euro exclusief btw.⁴² Dit betekent dat een uitdaging waarvan het bedrag hoger ligt dan de drempelwaarde moet worden aanbesteed via een zogeheten *tenderprocedure*.

Deze regel leidt in de context van burgerinitiatieven en uitdagingen al snel tot problemen. Tenderprocedures zijn zowel voor overheden als initiatiefnemers kostbare aangelegenheden. Het kost niet alleen veel tijd van de ambtelijke organisatie en van initiatiefnemers, maar ook specifieke kennis en expertise over aanbestedingsprocedures die vaak bij initiatiefnemers mist. Het is daarbij allerm minst zeker of een initiatiefnemer als winnaar uit de bus komt. Kenmerken die behoren tot burgerinitiatieven, zoals collectief eigenaarschap, zelfbestuur en binding met de lokale omgeving, worden niet meegenomen in aanbestedingsprocedures en het aantonen van maatschappelijke waarde is niet eenvoudig.⁴³

⁴¹ Driessen 2024, p. 137-138.

⁴² 'Nieuwe drempelwaarden Europees aanbesteden 2024-2025 gepubliceerd,' ecer.minbuza.nl

⁴³ Driessen 2024, p. 140-143.

Vanwege deze knelpunten is aanbesteding en daarmee de uitdaging niet wenselijk. We willen graag dat de initiatiefnemers eigenaar blijven van hun uitdaging en willen teleurstellingen en tegengestelde verwachtingen voorkomen. Wanneer een uitdaging boven de drempelwaarde voor aanbesteden komt, is de uitdaging – conform participatieverordeningen in andere gemeenten – daarom niet mogelijk.

De gemeente Tynaarlo hanteert voor de levering van diensten een drempelwaarde van 70.000 euro. Boven deze drempelwaarde moet meervoudig onderhands worden aanbesteed. Het college kan voor een uitdaging hiervan gemotiveerd afwijken, mits de algemene beginselen van het aanbestedingsrecht – transparant, objectief en proportioneel en non-discriminatoir – in acht worden genomen.

3.2.2. Aansprakelijkheid

Uitgangspunt: Aansprakelijkheid is per uitdaging verschillend. Bij een uitdaging maakt het college samen met initiatiefnemers afspraken over de dekking van aansprakelijkheidsrisico's.

Bij de uitvoering van gemeentelijke taken middels een uitdaging kunnen aansprakelijkheidskwesties om de hoek komen kijken. Aansprakelijkheid in de openbare ruimte kan worden gevestigd door middel van een onrechtmatige daad (art. 6:162/6:163 BW en Kelderluik-criteria) in het geval van schade aan initiatiefnemers en door opstalaansprakelijkheid (art. 6:174 BW en Veenbroei-arrest) in het geval van schade aan derden.⁴⁴ Een voorbeeld van opstalaansprakelijkheid is schade die ontstaat als gevolg van een speeltoestel dat verenigd is met de grond. De gemeente kan als grondeigenaar bij natrekking worden gedagvaard bij de burgerlijk rechter. Vanwege deze mogelijke aansprakelijkheidskwesties is het van belang om hiervan bewust te zijn, maar het vormt tegelijkertijd geen dringende reden om een uitdaging per definitie af te wijzen.

⁴⁴ Vereniging van Nederlandse Gemeenten 2015, p. 169-170 en 175-176.

Aansprakelijkheidskwesties kunnen immers worden beperkt door middel van een overeenkomst tussen de gemeente en de initiatiefnemers. Zo'n overeenkomst leidt niet tot overdracht van de aansprakelijkheid, maar wel tot afspraken ten aanzien van vrijwaring of verdeling van draagplicht.

Tevens zou gebruik kunnen worden gemaakt van de VNG Vrijwilligersverzekering. De gemeente Tynaarlo beschikt over deze verzekering, waarbij wel de kanttekening moet worden geplaatst dat de verzekering secundair is. Dit betekent dat, indien de initiatiefnemer schade lijdt en er een andere verzekering is die deze schade dekt, deze verzekering als eerst moet worden aangesproken.⁴⁵

Afhankelijk van de uitdaging zal moet worden bekeken welke aansprakelijkheidsrisico's bestaan, hoe deze in samenwerking met de initiatiefnemers kunnen worden gedekt en in welke vorm – een overeenkomst of een verzekering. Hierover maakt het college afspraken met de initiatiefnemers na het voorwaardelijk aannemen van de uitdaging.

3.2.3. Continuïteit

Uitgangspunt: De continuïteit van gemeentelijke taken staat voorop. Initiatiefnemers moeten bij een uitdaging motiveren hoe de continuïteit wordt geborgd.

Het is in het belang van onze inwoners, ondernemers en maatschappelijke organisaties dat de gemeentelijke taken worden geborgd. Dit houdt voor een uitdaging in dat aan de voorkant van de uitdaging duidelijk moet zijn hoe de initiatiefnemers ervoor gaan zorgen dat de uitdaging geen 'eendagsvlieg' wordt. Bij voorkeur heeft de initiatiefnemer een rechtsvorm, zoals een vereniging of een stichting, zodat de continuïteit van een initiatief statutair is gewaarborgd.

⁴⁵ Den Ouden et al. 2019, p. 49-50.

3.2.4. Expertise

Uitgangspunt: Initiatiefnemers tonen aan dat zij expertise hebben met hun uitdaging.

Voor een goede uitvoering van de uitdaging is het van belang dat de initiatiefnemers weten wat ze doen. Kennis, expertise en vaardigheden dragen immers bij aan het verbeteren van gemeentelijke taken en een goede overdracht hiervan werkt positief door op de continuïteit van een uitdaging.

Initiatiefnemers moeten daarom aantonen dat zij over kennis, expertise en vaardigheden beschikken om de uitdaging goed ten uitvoer te brengen. Dit kan worden aangetoond door middel van relevante werk- en/of vrijwilligerservaring, referenties of gevolgd onderwijs. Ervaringen van eerdere projecten kunnen worden meegenomen om te bepalen of de expertise van de initiatiefnemers voldoende is.

3.2.5. Kwaliteitseisen

Uitgangspunt: We houden vast aan de kwaliteitseisen die bestaan voor gemeentelijke taken

Voor veel gemeentelijke taken bestaan kwaliteitseisen. Denk hierbij bijvoorbeeld aan het onderhoudsniveau van het openbaar groen. Bij een voorstel voor een uitdaging houden we hieraan vast. Eventuele andere eisen zullen per initiatief verschillen en worden vooraf met de initiatiefnemer overlegd. De initiatiefnemer is zelf verantwoordelijk voor het leveren van de afgesproken kwaliteit. De gemeente houdt hierop toezicht.

3.2.6. Noodzaak

Uitgangspunt: De initiatiefnemers tonen aan hoe zij de gemeentelijke taak beter kunnen uitvoeren.

De meerwaarde van het uitdaagrecht is dat inwoners en maatschappelijke organisaties taken kunnen overnemen van de overheid, omdat zij deze taken beter kunnen uitvoeren dan de gemeente zelf. Als dit niet het geval is, dan brengt de overheveling van taken geen voordeel op voor de inwoners en de samenleving in zijn geheel.

Initiatiefnemers moeten daarom expliciet aantonen waarom zij een taak beter, goedkoper en/of anders kunnen doen dan de gemeente nu doet. Dit kan door middel van een begroting (financieel) of het voorstellen van verbeteringen die leiden tot een doelmatigere manier van werken.

3.2.7. Ondersteuning vanuit de gemeente

Uitgangspunt: Het college ondersteunt een uitdaging waar dat noodzakelijk is, maar de initiatiefnemers blijven eigenaar van de uitdaging.

Bij een succesvolle aanvraag voor een uitdaging worden de initiatiefnemers eigenaar van een taak. Daar past een bescheiden rol voor het college bij. Wanneer het college teveel de uitvoering van een taak gaat ondersteunen, raakt het achterliggende idee van een uitdaging immers uit het oog. Het college ondersteunt daarom alleen een uitdaging waar dat noodzakelijk is door te faciliteren.

Faciliteren is maatwerk en kan de vorm aannemen van een subsidieverlening (zie paragraaf 3.2.7.), maar kan ook ondersteuning in natura zijn, zoals het in bruikleen geven van werkmateriaal om het groenonderhoud in een wijk of buurt te verzorgen.

3.2.8. Subsidiëring

Uitgangspunt: Voor de subsidiëring van een uitdaging maken we gebruik van de Algemene subsidieverordening gemeente Tynaarlo 2011.

Sinds 1999 is er in de gemeente Tynaarlo een algemene subsidieverordening, welke in 2011 is geactualiseerd. In deze verordening worden regels gesteld voor de verstrekking van subsidie zonder dat hieraan een subsidieplafond verbonden is. Naarmate het subsidiebedrag groter wordt, is er sprake van aanvullende criteria op het gebied van (financiële) verantwoording, zoals het overleggen van een accountantsverklaring (vanaf 50.000 euro).⁴⁶

Het gebruik van de algemene subsidieverordening voor uitdagingen sluit aan bij de huidige praktijk van subsidieverlening. Dat is ook in het voordeel van de initiatiefnemers. In de verordening zijn weigeringsgronden die een belemmering kunnen vormen voor een uitdaging, zoals de plicht tot cofinanciering, niet opgenomen. Bovendien schept één regeling duidelijkheid voor initiatiefnemers die vaak moeite hebben met het houden van overzicht bij een wirwar aan verschillende subsidieregelingen met diverse eisen. Voor de subsidiëring van een uitdaging maken we dus gebruik van de huidige Algemene subsidieverordening.

Het is overigens goed om daarbij op te merken dat een subsidie uit het Leefbaarheidsfonds niet toereikend is. Subsidies vanuit het Leefbaarheidsfonds hebben immers een eenmalig karakter en kunnen maximaal 5.000 euro per initiatief bedragen.⁴⁷ Dat is niet geschikt voor het toepassen van het uitdaagrecht. We maken om die redenen geen gebruik van het Leefbaarheidsfonds.

⁴⁶ 1^e Wijzigingsverordening algemene subsidieverordening gemeente Tynaarlo 2011.

⁴⁷ Uitvoeringsregeling Leefbaarheidsfonds Tynaarlo 2015, art. 6 lid 1 en art. 10 lid 2.

4. Implementatie van het uitdaagrecht

Op basis van de uitgangspunten in het derde hoofdstuk kunnen we kaders opstellen waarmee we de invulling van het uitdaagrecht kunnen borgen in de aangepaste Verordening inwoner- en overheidsparticipatie.

4.1. Reikwijdte

Overeenkomstig het Coalitieakkoord nemen we als uitgangspunt dat het uitdaagrecht niet geldt voor de vitale taken van de gemeente. Gemeentelijke taken op het gebied van openbare orde en veiligheid, maar ook de gemeentelijke belastingheffing, kunnen wettelijk gezien niet worden uitgedaagd. Daar komt bij dat een uitdaging niet altijd wenselijk is, bijvoorbeeld vanwege Europese aanbestedingsregels. We houden om deze redenen de volgende reikwijdte aan:

Overname van de uitvoering van taken is mogelijk als:

- a. het geen lopend uitvoeringstraject of ondergeschikte voorziening betreft;
- b. het uitdaagrecht bij of krachtens wettelijk voorschrift is voorgeschreven;
- c. er geen sprake is van uitvoering van hogere regelgeving waarbij het bestuursorgaan geen of nauwelijks beleidsvrijheid heeft;
- d. de opdrachtwaarde onder de Europese drempelwaarde ligt voor levering en diensten aan decentrale overheden.

Overname van de uitvoering van taken is niet mogelijk:

- a. inzake de vaststelling van de begroting, de tarieven voor de gemeentelijke dienstverlening en belastingen;
- b. taken betreffende openbare orde en veiligheid;
- c. als de uitvoering van een beleidsvoornemen dermate spoedeisend is dat het benutten van het uitdaagrecht niet kan worden afgewacht;
- d. als het belang van het uitdaagrecht niet opweegt tegen het belang van de verantwoordelijkheid die de gemeente draagt voor haar inwoners.

4.2. Procedure bij het indienen van een verzoek tot uitdaging

Als uitvoerend bestuursorgaan van de gemeente worden voorstellen voor uitdagingen ingediend bij het college. Wanneer het verzoek tot uitdaging een bevoegdheid van de gemeenteraad betreft, wordt dit verzoek vervolgens ook voorgelegd aan de raad. Hiermee borgen we aan de voorkant de controlerende en kaderstellende rol van de gemeenteraad. Een verzoek tot uitdaging omvat ten minste de volgende onderdelen:

- a. Omschrijving van de gemeentelijke taak die de verzoeker wil uitvoeren
- b. Uitleg waarom en hoe de verzoeker deze taak kwalitatief beter kan uitvoeren

Kenmerkend voor het uitdaagrecht is dat inwoners en maatschappelijke organisaties een taak overnemen van de overheid, omdat zij dit beter kunnen doen. Het is daarom van belang dat de verzoeker dit aantoont. Dit kan zowel financieel in een begroting als praktisch qua methodiek.

- c. Inzicht in de kennis, ervaring en/of vaardigheden van de verzoeker
Kennis, ervaring en vaardigheden dragen bij aan de uitvoering van een uitdaging. Zonder de nodige expertise kan de uitvoering van een gemeentelijke taak niet worden verbeterd. Initiatiefnemers moeten daarom aantonen dat zij over kennis, ervaring en vaardigheden beschikken om de uitdaging goed ten uitvoer te brengen.
- d. Indicatie van het draagvlak onder belanghebbende en inwoners
Als uitgangspunt stellen we dat initiatiefnemers zich moeten inspannen voor zoveel mogelijk draagvlak. Zonder draagvlak kan immers geen garantie worden gegeven over de continuïteit van een uitdaging. Het is daarom van belang dat initiatiefnemers een indicatie geven van het draagvlak onder belanghebbenden en inwoners.

e. Indicatie van de kosten die aan de uitvoering van de taak zijn verbonden
Het is wenselijk dat de initiatiefnemers een indicatie van de kosten geven voor de uitvoering van de taak. Dat is noodzakelijk om te bepalen of een initiatiefnemer een taak beter (lees: goedkoper) kan uitvoeren, maar ook of de uitdaging uitvoerbaar is gezien de drempelwaarde in het Europese aanbestedingsrecht. Een indicatie van de kosten helpt tot slot bij het indiceren van de ondersteuning die de gemeente kan bieden bij de eventuele uitvoering van een taak, zoals middels een subsidie.

f. Omschrijving van de manier waarop de verzoeker met de bestuursorganen wil samenwerken of ondersteuning nodig heeft.

Een omschrijving van de voorgestelde samenwerking en ondersteuning geeft inzicht of de uitdaging aansluit bij onze uitgangspunten. We ondersteunen immers alleen initiatieven waar dat noodzakelijk is, zodat de initiatiefnemers eigenaar blijven van een uitdaging. Het geeft tevens aan hoe de gemeenteraad en college betrokken zijn en blijven bij de uitvoering van een gemeentelijke taak, bijvoorbeeld op het gebied van verantwoording (waarborgen van publieke waarden).

g. Inzicht in hoe de kwaliteit en de uitvoering van de taak op de langere termijn kan worden geborgd.

Een belangrijk uitgangspunt is de continuïteit van een gemeentelijke taak. Zonder borging van de continuïteit wordt het risico gelopen dat een uitdaging een eendagsvlieg wordt. Initiatiefnemers moeten daarom aantonen dat de continuïteit wordt geborgd, bijvoorbeeld met een organisatievorm of een op te richten rechtspersoonlijkheid.

4.3. Procedure na het indienen van een verzoek tot uitdaging

Nadat een verzoek is ingediend, beoordeelt het college of het verzoek voorwaardelijk kan worden geaccepteerd op basis van de uitgangspunten in het derde hoofdstuk. Indien het verzoek een bevoegdheid van de raad betreft, wordt het verzoek voorgelegd aan de raad. Dit besluit betreft een principebesluit.

Na een positief principebesluit maakt het college vervolgens samen met de initiatiefnemers afspraken over het proces, het resultaat, de financiering, aansprakelijkheid, looptijd en verantwoording. Deze afspraken worden gebundeld in een overeenkomst, waarbij afstemming wordt gezocht met de desbetreffende vakgroep en de vakgroepen Personeel en Financiën, Juridische Zaken en Communicatie. Nadat het college en de initiatiefnemer met elkaar zijn overeengekomen over de afspraken, kan de uitdaging definitief worden geaccepteerd. De raad wordt geïnformeerd en de uitdaging wordt blijvend gemonitord.

Om het contact tussen de organisatie en de initiatiefnemers van een uitdaging soepel te laten verlopen, geven we de voorkeur aan één ambtenaar als aanspreekpunt. Verzoeken tot uitdagingen worden straks in behandeling genomen door het al bestaande initiatievenloket “Burgerkracht”.

Literatuurlijst

Voor de totstandkoming van deze notitie is de volgende literatuur geraadpleegd.

Arnstein, Sherry R. "A ladder of citizen participation" in *Journal of the American Institute of Planners* (1969).

Den Ouden, Willemien et al. *Right to challenge. Een studie naar de mogelijkheden voor een algemene regeling voor het 'Right to Challenge' en andere burgerinitiatieven in Nederland* (2019).

Driessen, Esmée. *Stimulering en facilitering van burgerinitiatieven door de overheid* (2024).

Gemeente Aa en Hunze, *Verordening participatie en inspraak* (2021).

Gemeente Ameland, *Inspraak- en participatieverordening* (2023).

Gemeente Assen, *Startnotitie implementatie Uitdaagrecht* (2024).

Gemeente Assen, *Verordening participatie en uitdaagrecht* (2024).

Gemeente De Fryske Marren, *Participatie- en inspraakverordening* (2023).

Gemeente Groningen, *Participatieverordening* (2025).

Gemeente Groningen, *Samen maken we Groningen. Beleidskader participatie* (2025).

Gemeente Hengelo, *Participatieverordening* (2023)

Gemeente Midden-Drenthe, *Inspraakverordening* (2006).

Gemeente Steenwijkerland, *Verordening participatie* (2023).

Gemeente Tynaarlo, *1^e wijzigingsvoorstel Algemene Subsidieverordening gemeente Tynaarlo 2011* (2022).

Gemeente Tynaarlo, *Beantwoording vragen platform burgerparticipatie/VN-Panel* (2020)

Gemeente Tynaarlo, *Besluit van de Directie inzake adviesopdracht tot het verkennen van de mogelijkheden en wenselijkheid om kaders omtrent participatie vast te stellen in de gemeenteraad* (2019)

Gemeente Tynaarlo. *Coalitieakkoord Iedereen hoort erbij en doet ertoe!* (2022).

Gemeente Tynaarlo, *Collegebrief bestuurlijke wederhoor onderzoek Participatie* (2025)

Gemeente Tynaarlo, *De burger aan zet! Burgerparticipatie als perspectief voor de advies- en participatiestructuur* (2015).

Gemeente Tynaarlo, *Inspraakverordening* (2005).

Gemeente Tynaarlo, *Lokaal vluchtelingenbeleid* (2025).

Gemeente Tynaarlo, *Raadsbesluit Vaststelling verordening adviesraad sociaal domein Gemeente Tynaarlo* (2021).

Gemeente Tynaarlo, *Uitvoeringsregeling Leefbaarheidsfonds Tynaarlo* (2015)

Gemeente Tynaarlo, *Verordening inwoner- en overheidsparticipatie gemeente Tynaarlo* (2022).

Gemeente Tynaarlo, *Verslag VN-Panel Tynaarlo* (2017).

Gemeente Tynaarlo, *Visie op participatie* (2021).

Gemeente Tynaarlo, *Werkboek burgerparticipatie* (2023).

Gemeente Westerveld, *Participatieverordening gemeente Westerveld* (2022).

Gemeenteraad Tynaarlo, *Motie2022.27 Middendorp – Initiatievenloket “Burgerkracht”* (2022).

Informatiepunt Leefomgeving, *Denkwijze(r) voor goede participatie*.

Initiatiefgroep Burgerparticipatie Tynaarlo, *De burger aan boord: Ontwikkeling Platform burgerparticipatie sociaal domein* (2017)

Jager-Vreugdenhil, Marja. “Spraaakverwarring over participatie” in *Journal of Social Intervention* (2011).

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Participatie en maatschappelijk initiatief in een meervoudige democratie* (2021).

Nationale Ombudsman, *Burgerinitiatief: waar een wil is... Onderzoek naar de rol van overheidsinstanties bij burgerinitiatieven* (2018).

Nationale Ombudsman, *Participatiewijzer: Tien spelregels voor het behoorlijk omgaan met inbreng en inspraak van burgers* (2014).

Rekenkamer gemeenteraad Tynaarlo, *Participatie in Tynaarlo* (2024).

Schröder, F.W. en M.K. Nguyen. “Participatie in het licht van gisteren en vandaag: een reflectie op de participatieladders vanuit het Faro-perspectief.”

Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden, *Wet versterking participatie op decentraal niveau* (2024).

Stipdonk, Vincent van. *Samen werken aan het Right to challenge: inspiratiegids voor gemeenten* (2019).

Tonkens, Evelien en Menno Hurenkamp. *Werknotitie effectieve burgerparticipatie* (2019).

Tweede Kamer der Staten-Generaal, *Advies afdeling advisering Raad van State en nader rapport bij Wet versterking participatie op decentraal niveau* (2022)

Tweede Kamer der Staten-Generaal, *Memorie van toelichting bij Wet versterking participatie op decentraal niveau* (2022)

Vereniging van Nederlandse Gemeenten, *Implementatiehandleiding VNG Model Participatieverordening* (2024).

Vereniging van Nederlandse Gemeenten, *Ledenbrief Model participatieverordening* (2024).

Vereniging van Nederlandse Gemeenten, *Model participatieverordening* (2024).

Vereniging van Nederlandse Gemeenten, *Voorbereid op aansprakelijkheid* (2015).