

Participatieverordening Leidschendam-Voorburg 2023

Hoofdstuk 1 Inleidende bepalingen

Artikel 1. Onderwerp verordening

Deze verordening regelt de betrokkenheid van inwoners bij de ontwikkeling - mede omvattend de voorbereiding, uitvoering en evaluatie - van gemeentelijk beleid, projecten en programma's en de rol van het college en de gemeenteraad in deze processen. Deze verordening is daarnaast van toepassing op de manier waarop de gemeente reageert of ondersteuning biedt aan initiatieven van inwoners, maatschappelijke organisaties, of andere betrokkenen.

Artikel 2. Begripsomschrijvingen

Voor de toepassing van deze verordening wordt verstaan onder:

- (a) Beleidsvoornemen: het voornemen van het bestuursorgaan tot het vaststellen of wijzigen van beleid.
- (b) Bestuursorgaan: bestuursorganen van de gemeente zijn de burgemeester, de gemeenteraad en het college. De bevoegdheid van het bestuursorgaan is afhankelijk van de aard van het dossier. Elk bestuursorgaan besluit ten opzichte van zijn eigen bevoegdheden of participatie wordt toegepast en/of inspraak wordt verleend.
- (c) College: het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Leidschendam-Voorburg.
- (d) Inspraak: de mogelijkheid die de gemeente na kennisgeving de inwoners biedt om hun mening te geven over een beleidsvoornemen, en deze mening toe te lichten voorafgaand aan de definitieve besluitvorming door het bestuursorgaan.
- (e) Inwoners: inwoners, bedrijven, maatschappelijke organisaties en andere belanghebbenden.
- (f) Inwonerparticipatie: het op initiatief van de gemeente betrekken van inwoners bij de ontwikkeling, uitvoering en evaluatie van beleid, projecten en programma's. Inwonerparticipatie kan de vorm hebben van raadplegen, adviseren, coproduceren en meebeslissen.
- (g) Overheidsparticipatie: de manier waarop de gemeente ondersteuning of een bijdrage geeft aan publieksinitiatieven.
- (h) Participatie: iedere vorm van inwonerparticipatie, overheidsparticipatie of inspraak.
- (i) Publieksinitiatief: initiatief van inwoners.
- (j) Uitdaagrecht: het recht op het doen van een voorstel om taken van de gemeente over te nemen.

Artikel 3. Doelstelling en reikwijdte

1. Deze verordening beoogt de kwaliteit van lokale democratische processen te vergroten, de kwaliteit van beleid en projecten te verbeteren, de samenwerking tussen gemeente en inwoners te versterken en helderheid te scheppen over proces en rolverdeling.
2. Inwonerparticipatie en/of inspraak bij gemeentelijke plannen wordt in beginsel toegepast bij de ontwikkeling van beleid en de start van een project wanneer het te verwachten is dat er belanghebbenden zijn die in aanzienlijke mate geraakt zullen worden door het betreffende beleid of project, ofwel wanneer te verwachten is dat betrokken inwoners of experts over relevante ervaringskennis of inzichten beschikken die bruikbaar zijn bij de ontwikkeling van het beleid of project.
3. Participatie, inspraak en uitdaagrecht kan worden verleend aan inwoners.
4. Deze verordening is niet van toepassing op inwonerparticipatie of andere initiatieven van inwoners die al zijn geregeld in andere al dan niet gemeentelijke verordeningen, regelgeving of procedures.
5. De gemeente geeft structureel inzicht in de gemeentelijke plannen, in het bijzonder voor de wijken en dorpen, zodat inwoners tijdig invloed kunnen uitoefenen. De gemeente is transparant bij participatieprocessen. Zij maakt relevante informatie actief openbaar, tenzij de uitzonderingsgronden van de Wet open overheid (Woo) van toepassing zijn.
6. Het college neemt elk jaar een participatieparagraaf op in de begroting als voorstel aan de raad, waarin de speerpunten voor participatie in het komend jaar benoemd worden.
7. Om de ontwikkeling van inwonerparticipatie te bevorderen, experimenteert de gemeente periodiek met nieuwe vormen van inwonerparticipatie. Het college stelt tweejaarlijks een experimenteerprogramma vast met drie elementen: een keuze van de te beproeven nieuwe vormen van participatie, de uitvoeringscondities in de sfeer van middelen, capaciteit en bekwaamheid, en de toetsingscriteria voor de evaluatie na het experiment. Wanneer het college een experimenteerprogramma vaststelt wordt dit eerst naar de raad gezonden voor wensen en bedenkingen. Nieuwe vormen van participatie die aan bod kunnen komen in de experimenteerprogramma's, zijn onder meer de volgende:
 - gebiedsgerichte participatie in wijken met grote programma's,
 - hybride dialoog, een combinatie van fysieke en online bijeenkomsten,
 - burgerberaad,
 - uitdaagrecht,
 - joint fact-finding, het gezamenlijk agenderen en uitvoeren van onderzoek door gemeente en inwoners,
 - jongerenparticipatie met vormen en thema's die aansluiten bij de leefwereld van jongeren,
 - living labs.
8. Bij inwonerparticipatie, overheidsparticipatie en uitdaagrecht is er namens het college een ambtelijk contactpersoon als eerste aanspreekpunt.

Hoofdstuk 2 Inwonerparticipatie en inspraak

Artikel 4. Participatieproces

1. Het bestuursorgaan stelt bij de start van elk participatieproces waarbij de gemeente initiatiefnemer is, een startnotitie op, gekoppeld aan het initiatief, of het projectplan, of Plan van Aanpak, waarin in ieder geval de volgende punten beschreven staan:
 - (a) het doel en de intentie van de participatie;
 - (b) het niveau van de participatie, waarbij een keuze wordt gemaakt uit: raadplegen, adviseren, coproduceren of meebeslissen, of een combinatie hiervan en de wijze waarop de inbreng van inwoners zal doorwerken in de besluitvorming als bepaald in artikel 5;
 - (c) de kernvragen, de beïnvloedingsruimte en de inhoudelijke, financiële en overige kaders voor de participatie;
 - (d) de te betrekken doelgroepen, de wijze waarop verschillende groepen inwoners worden benaderd, de openbaarheid van informatie en de wijze waarop de deelnemers hun inbreng kunnen leveren;
 - (e) de begrote kosten van het participatieproces;
 - (f) de afweging of alleen inwonerparticipatie, of alleen inspraak als bepaald in artikel 7, of zowel inwonerparticipatie als inspraak van toepassing is, en de te hanteren inspraakprocedure.
2. Het bestuursorgaan maakt voor de start van het participatieproces het voornemen hiertoe bekend op de voor dat proces geschikte wijze.
3. Bij inwonerparticipatie waarbij het college het bevoegd bestuursorgaan is, informeert het college de gemeenteraad zo snel mogelijk door toezending van de in het eerste lid bedoelde startnotitie.
4. Het college kan voor specifieke beleidsterreinen nadere regels vaststellen over participatie.

Artikel 5. Besluitvorming participatieproces

1. Het bestuursorgaan maakt voorafgaand aan de start van het participatieproces bekend op welke wijze de gemeente zal omgaan met de uitkomsten van het participatieproces en op welke wijze de besluitvorming zal plaatsvinden en kiest daarbij uit de volgende mogelijkheden:
 - (a) Het bestuursorgaan neemt kennis van de uitkomsten van het participatietraject en zal nader afwegen of en in welke mate deze worden meegenomen in de politieke besluitvorming;
 - (b) Het bestuursorgaan beschouwt de uitkomsten uit het participatietraject als een zwaarwegend uitgangspunt bij politieke besluitvorming;

- (c) Het bestuursorgaan neemt de adviezen en conclusies uit het participatietraject over mits deze passen binnen de vooraf gestelde inhoudelijke en financiële kaders, als bepaald in artikel 4 lid 1 onder c.
2. Het bestuursorgaan kan na afloop van het participatieproces van de op grond van lid 1 gemaakte keuze afwijken, bijvoorbeeld omdat het participatietraject sterk uiteenlopende visies opleverde, omdat betrokken belangen onvoldoende zijn meegewogen of omdat de participatie leidde tot nieuwe ideeën en inzichten die op gespannen voet staan met de vooraf gestelde kaders. De afwijking van de uit hoofde van de in lid 1 gemaakte keuze wordt expliciet gemotiveerd en gecommuniceerd aan de deelnemers aan het participatietraject.

Artikel 6. Eindverslag participatieproces

1. Ter afronding van het participatieproces, zoals bedoeld in het voorgaande artikel maakt het bestuursorgaan een eindverslag op. Het eindverslag bevat in elk geval:
- (a) een overzicht van het gevolgde participatieproces op hoofdlijnen;
 - (b) een weergave van de belangrijkste uitkomsten van het participatieproces;
 - (c) een reactie op de uitkomsten van het participatieproces, waarbij gemotiveerd wordt aangegeven op welke punten het bestuursorgaan de inbreng heeft benut bij de uitwerking van gemeentelijke plannen;
 - (d) een beknopte evaluatie van het participatieproces met de belangrijkste geleerde lessen.
2. Het bestuursorgaan maakt het eindverslag openbaar.
3. Het college brengt het eindverslag ter kennis van de raad indien het participatie bij een raadsvoorstel betreft.

Artikel 7. Inspraak

1. Elk bestuursorgaan besluit ten aanzien van zijn eigen bevoegdheden of inspraak wordt verleend bij de voorbereiding van beleidsvoornemens. Inspraak wordt altijd verleend indien de wet daartoe verplicht.
2. Bij een besluit tot het verlenen van inspraak wordt de te volgen inspraakprocedure beschreven en bepaald voor wie, in welke mate en onder welke voorwaarden inspraak mogelijk is. Indien besloten wordt tot het afzien van inspraak wordt dat gemotiveerd.
3. Op inspraak is de procedure van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing. Het bestuursorgaan kan voor een of meer beleidsvoornemens een andere inspraakprocedure vaststellen.
4. Bijlage I bevat een samenvatting van de afspraken over de rolverdeling tussen raad en college bij de totstandkoming van beleidsnota's en verordeningen van de raad en het daarbij behorende inspraakproces.

5. Het bestuursorgaan kan afzien van de mogelijkheid om inspraak te bieden indien er aan de voorkant al voldoende gelegenheid is geboden tot participatie in de zin van de artikelen 4 tot en met 6 van deze verordening, tenzij inspraak wettelijk verplicht is.
6. Ter afronding van de inspraak maakt het bestuursorgaan een inspraakverslag op. Dit verslag bevat in elk geval:
 - a) een overzicht van de gevolgde inspraakprocedure;
 - b) een weergave van de inspraakreacties die tijdens de inspraak mondeling of schriftelijk naar voren zijn gebracht;
 - c) een reactie op de inspraakreacties, waarbij gemotiveerd wordt aangegeven op welke punten al dan niet tot aanpassing van het beleidsvoornemen wordt overgegaan.
7. Het bestuursorgaan maakt het inspraakverslag openbaar.

Hoofdstuk 3 Overheidsparticipatie

Artikel 8. Toepassen Overheidsparticipatie

1. Overheidsparticipatie kan toegepast worden indien naar het oordeel van het college het publieksinitiatief bijdraagt aan de doelstellingen van het gemeentelijk beleid, en/of anderszins een positieve maatschappelijke bijdrage levert aan de lokale samenleving.
2. Uitgangspunt is een oplossingsgerichte en constructieve benadering van deze initiatieven en het bieden van helderheid over mogelijkheden en randvoorwaarden.
3. De gemeenteraad stelt jaarlijks een budget ter beschikking voor ideeën en initiatieven uit de samenleving.
4. Indien het college besluit om overheidsparticipatie toe te passen, zal zij besluiten het publieksinitiatief te ondersteunen door middel van:
 - (a) het (eventueel tijdelijk) ter beschikking stellen van ruimtes of huisvesting;
 - (b) het beschikbaar stellen van een aanjaagbudget, subsidie of andere financiële middelen;
 - (c) de inzet van ambtelijke expertise, netwerken of ondersteuning;
 - (d) andere vormen van ondersteuning.
5. Het college informeert de indieners van het publieksinitiatief en de gemeenteraad over het besluit om wel of niet overheidsparticipatie toe te passen.

Hoofdstuk 4 Uitdaagrecht

Artikel 9. Toepassen Uitdaagrecht

1. De gemeente biedt inwoners en maatschappelijke initiatieven zonder winstoogmerk de mogelijkheid een voorstel te doen om de uitvoering van gemeentelijke taken over te nemen.

2. Een voorstel met betrekking tot het uitdaagrecht wordt bij het college ingediend en omvat in ieder geval de volgende onderdelen:
 - (a) omschrijving van de taak die de indiener wil overnemen;
 - (b) uitleg waarom of hoe de indiener dat beter, goedkoper, of met sociaal-maatschappelijke meerwaarde kan uitvoeren;
 - (c) duidelijkheid over de betrokkenheid, kennis of ervaring van de indiener;
 - (d) indicatie van het draagvlak onder belanghebbende inwoners;
 - (e) raming van de kosten die aan de uitvoering van de taak verbonden zijn;
 - (f) omschrijving van de manier waarop de indiener met de gemeente wil samenwerken of ondersteuning nodig heeft;
 - (g) inzicht in hoe de indiener waarborgen biedt voor de kwaliteit en de uitvoering van de taak op de langere termijn.
3. Elk voorstel wordt getoetst aan de in lid 2 genoemde onderdelen. Het bestuursorgaan wijst een aanvraag toe indien voldoende aannemelijk wordt gemaakt dat het initiatief voldoet aan de in lid 2 genoemde onderdelen en zij overname van de gemeentelijke taak wenselijk vindt.
4. Indien het voorstel wordt overgenomen, voorziet het bestuursorgaan de indiener van gepaste ondersteuning. De gemaakte afspraken (over o.a. de taken, het resultaat, het budget, de looptijd en de periodieke evaluatie) worden vastgelegd in een overeenkomst met de indiener. De gemeente kan op verschillende manieren faciliteren:
 - (a) Materieel: menskracht, locaties, geld, praktische ondersteuning;
 - (b) Formeel: regelgeving, vergunningen, richtlijnen, monitoren en meten;
 - (c) Informeel: verbinden, inspireren, aandacht geven en communiceren.
5. Het bestuursorgaan geeft aan de indieners binnen acht weken een eerste reactie op het voorstel. Het uiteindelijke besluit van het bestuursorgaan wordt gemotiveerd aan de indiener gestuurd, met een afschrift aan de gemeenteraad.

Hoofdstuk 5 Omgevingsplan

Artikel 10. Participatie Omgevingsplan

1. Participatie over wijzigingen van het omgevingsplan en over omgevingsvergunningen vindt plaats overeenkomstig het bepaalde bij en krachtens de Omgevingswet.
2. Bij de kennisgeving van het voornemen om (delen van) een omgevingsplan vast te stellen geeft het college aan hoe burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen bij de voorbereiding worden betrokken.
3. Voorafgaand aan het door de raad vaststellen van ruimtelijke kaders voor wijzigingen van het Omgevingsplan vindt participatie plaats.

Artikel 11. Participatie bij buitenplanse omgevingsplanactiviteiten

1. Voor buitenplanse omgevingsplanactiviteiten stelt de gemeenteraad een lijst vast met categorieën van gevallen waarvoor participatie verplicht is.
2. Het college maakt met de initiatiefnemer afspraken in de intentieovereenkomst over participatie. De indiener van de aanvraag om omgevingsvergunning moet de participatie organiseren en is daarvoor verantwoordelijk.
3. Het college stelt een participatieleidraad vast waarin wordt aangegeven hoe een initiatiefnemer participatie kan vormgeven.
4. Het verslag van het participatieproces en de inhoudelijke resultaten – weergave van de inbreng en reactie op de inbreng – (participatieverslag) maakt onderdeel uit van de aanvraag om omgevingsvergunning of aanvraag om wijziging van het omgevingsplan.
5. Inwoners hebben de mogelijkheid om op het participatieverslag als bedoeld in lid 4 te reageren en deze reactie aan het bestuursorgaan kenbaar te maken.

Hoofdstuk 6 Slotbepalingen

Artikel 12. Evaluatie

1. De uitvoering van deze verordening wordt in ieder geval eenmaal per raadsperiode geëvalueerd. Het college zendt hiertoe aan de raad een participatieverslag.
2. Dit verslag beschrijft de wijze waarop participatieprocessen zijn georganiseerd, de rolinvulling door raad en college, de kosten, het resultaat van de participatie en de belangrijkste positieve en negatieve ervaringen en succesfactoren. Het verslag bevat ook informatie over publieksinitiatieven, toegekende budgetten en over de werking van het uitdaagrecht.
3. De raad bespreekt het participatieverslag. Indien de bespreking daar aanleiding toe geeft kan deze verordening worden aangepast.

Artikel 13. Intrekking oude verordening

De "Inspraakverordening Leidschendam-Voorburg 2006" wordt gelijktijdig met de inwerkingtreding van deze verordening ingetrokken.

Artikel 14. Inwerkingtreding

Deze verordening treedt in werking op 1 november 2023. De artikelen 10 en 11 treden in werking vanaf de datum van inwerkingtreding van de Omgevingswet.

Artikel 15. Citeertitel

Deze verordening kan worden aangehaald als: "Participatieverordening Leidschendam-Voorburg 2023".

Bijlage I

Samenvatting van de afspraken over de rolverdeling tussen raad en college bij de totstandkoming van beleidsnota's en verordeningen van de raad en het daarbij behorende inspraakproces

Beleidsnota's van de raad

Aan beleidsvoorbereiding gaat veelal een startnotitie vooraf. Een dergelijke notitie is te zien als een soort opdrachtformulering van de raad aan het college, waarin de raad de uitgangspunten vaststelt van het nog te ontwikkelen beleid.

Aan de hand van die notitie stelt het college een ontwerp-beleidsnota vast. In een bijbehorend 'inspraakvoorstel' doet het college een voorstel om inspraak te verlenen en gaat daarbij tevens in op de vraag in welke mate, onder welke voorwaarden en op welke wijze inspraak wordt verleend. Bij dit laatste hoort ook de vraag of voor het naar voren brengen van mondelinge inspraakreacties een bijeenkomst nodig of wenselijk is.

Over de planning van de inspraakprocedure wordt vooraf afstemming gezocht met de griffier.

Ontwerp-beleidsnota en inspraakvoorstel worden met of door middel van een raadsbrief aan de betreffende raadscommissie voorgelegd ter instemming. De raadscommissie geeft (namens de raad) wel of niet haar instemming. Op deze manier wordt bereikt dat raad en college op een lijn zitten alvorens het ontwerp de inspraak ingaat. Tevens zijn raadsleden op de hoogte wanneer burgers hen daarna benaderen over het onderwerp van de inspraak.

Pas nadat de raadscommissie heeft ingestemd met de ontwerp-beleidsnota en inspraakvoorstel, start het college de inspraakprocedure. Als de raad in de startnotitie zoals beschreven in artikel 4 al aan de voorkant heeft ingestemd met de inspraakprocedure, kan deze stap over worden geslagen en hoeft de raadscommissie niet meer in te stemmen.

Bij iedere eventueel te houden bijeenkomst zal het college de raad in de gelegenheid stellen om als toehoorder aanwezig te zijn.

Daarna stelt het college een inspraakverslag op, met daarin een reactie op de ingediende inspraakreacties. Wanneer de inspraakreacties daartoe aanleiding geven, wordt de ontwerp-beleidsnota bijgesteld.

Na behandeling in de raadscommissie stelt uiteindelijk de raad zowel de definitieve beleidsnota als het inspraakverslag vast. Het college zorgt daarna dat de definitieve beleidsnota en het inspraakverslag op de gebruikelijke wijze openbaar worden gemaakt. Voor alle duidelijkheid zijn alle stappen hierna nog eens in een schema samengevat.

Beleidsnota's (op basis van een daaraan voorafgaande startnotitie)

<p>Ontwerpfase</p>	
<ul style="list-style-type: none"> - voorbereiding - vaststellen ontwerp-beleidsnota + inspraakvoorstel - ontwerp-beleidsnota + inspraakvoorstel + raadsbrief naar raadsce 	<p>College</p>
<ul style="list-style-type: none"> - instemmen 	<p>Raadsce</p>
<p>Terinzage- en inspraakfase</p>	
<ul style="list-style-type: none"> - openbare kennisgeving - ter inzage legging - binnen de inspraaktermijn naar keuze schriftelijk of mondeling inspraakreacties indienen - eventueel bijeenkomst voor indienen mondelinge inspraakreacties (ook raadsleden als toehoorder uitnodigen) 	<p>College</p>
<p>Vaststellingsfase</p>	
<p>Vaststellen concept raadsstukken:</p> <ul style="list-style-type: none"> - vaststellen van raadsvoorstel + instemmen met concept raadsbesluit - instemmen met definitieve beleidsnota - instemmen met inspraakverslag (inclusief reactie op inspraakreacties) <p>Verzenden concept raadstukken naar raad</p>	<p>College</p>
<p>Behandeling raadsstukken:</p> <ul style="list-style-type: none"> - advies aan raad 	<p>Raadsce</p>

Toelichting Participatieverordening Leidschendam-Voorburg 2023

De gemeente Leidschendam-Voorburg wil de kennis en ervaring van inwoners, bedrijven maatschappelijke organisaties en instellingen inzetten bij beleid, vanaf agendavorming tot beleidsontwikkeling, besluitvorming, uitvoering en evaluatie van het beleid. Daarnaast stimuleert de gemeente Leidschendam-Voorburg dat bewoners samen het initiatief nemen om hun straat, wijk of stad mooier, veiliger en socialer kunnen maken. Zij biedt inwoners zoveel mogelijk ruimte voor bewonersinitiatieven.

Met de voorgenomen wijziging van artikel 150 Gemeentewet ontstaat voor gemeenten de plicht om de Inspraakverordening om te bouwen naar een Participatieverordening. Het wetsvoorstel 'Wet versterking participatie op decentraal niveau' regelt dat het decentraal bestuur inwoners in staat stelt te participeren bij de voorbereiding, uitvoering en evaluatie van beleid.

Aanpak

Deze Participatieverordening is gebaseerd op gesprekken met bewoners, ambtenaren, het college en de gemeenteraad in de periode oktober 2022 tot juli 2023. In het voorjaar van 2023 vonden in het Raadhuis 3 drukbezochte bijeenkomsten plaats waarbij alle betrokkenen met elkaar in gesprek gingen over de (wenselijkheid van) de verschillende bepalingen en over alternatieven en aanvullingen. Deze Participatieverordening van de gemeente Leidschendam-Voorburg bouwt daarnaast voort op de volgende documenten:

- Inspraakverordening Leidschendam-Voorburg 2006
- '*Van Positiviteit van 2 kanten naar Durven, doen, doorgaan!*' (Leidschendam-Voorburg, 2019)
- Wetsvoorstel 'Wet versterking participatie op decentraal niveau' en Memorie van Toelichting
- Omgevingswet
- Concept-modelverordening VNG en Voorbeeld-verordening VNG
- Voorbereiding participatieverordening Leidschendam-Voorburg, voorstellen Platform lokale democratie (PLD)
- Concept-notitie Positieve BurgerParticipatie, voorstel BurgerKrachtCentrale (BKC)
- Rekenkamercommissie, 'De burger neemt het initiatief. Inventarisatie en Handreiking Burgerinitiatieven in Wassenaar, Voorschoten, Oegstgeest en Leidschendam-Voorburg'.

Participatie van inwoners is wenselijk om de kwaliteit van gemeentelijke plannen te verbeteren en betrokkenheid te vergroten. Een constructieve dialoog tussen gemeente en inwoners kan bijdragen aan een toename van het vertrouwen tussen burger en overheid. De gemeente Leidschendam-Voorburg heeft in 2021 Het beleidsstuk '*Van Positiviteit van 2 kanten naar Durven, doen, doorgaan!*' vastgesteld. Relevante passages zijn: 'Een goed participatieproces is niet een proces waar iedereen zijn zin krijgt maar een proces waarin ieders belang serieus wordt genomen, waarbij duidelijke afspraken zijn gemaakt over wie, waarover, hoe, hoeveel invloed krijgt op de besluitvorming. Waarbij deelnemers achteraf positief zijn over het proces, ook als ze ontevreden zijn over de uitkomst. Daarbij streven we niet naar consensus waarbij iedereen het eens is met de uitkomst, maar worden alle belangen en bezwaren serieus worden meegewogen om te komen tot een goed afgewogen besluit. Goede participatie versterkt daarmee het vertrouwen in de gemeente en in elkaar. Daarbij hanteren we de volgende uitgangspunten:

1. Weten wat er speelt: participatie is maatwerk, je moet altijd aansluiten op de omgeving, de ervaringen, het DNA van het gebied. Maak vooraf een omgevingsanalyse, wijkscan of participatieprofiel van het vraagstuk waar het om draait.

2. Belangen samenbrengen: alle belangen moeten in beeld worden gebracht, maar niet iedereen doet mee aan participatieprocessen. Zorg voor een afspiegeling van alle belangen en besteedt extra aandacht aan tegengeluiden en de mensen die zich niet laten horen.

3. Mate van invloed bepalen: informeren is geen participeren, zoek manieren om meer invloed te geven aan inwoners, om eigenaarschap te delen en samen te werken. Samen voor de stad betekent ook een stapje hoger op de participatieladder.

4. Kwaliteit van interactie bevorderen: kies werkvormen die aansluiten bij de doelgroepen, waar belangen worden uitgewisseld, met ruimte voor nieuwe input en variatie in vorm.

5. Openheid bieden: transparantie en toegankelijkheid zijn essentieel voor een eerlijke participatie, geef tijdig inzicht in kaders, proces, relevante informatie en besluitvorming en maak het toegankelijk voor iedereen die wil meedoen.

6. Leren door te doen: participeren moet je leren, systematisch evalueren, terugkoppelen en verbeteren, vooral om kennis over te dragen aan volgende projecten. Dan gaat het over participatie rondom kortlopende projecten, maar ook over meer langjarige betrokkenheid bij een bepaald onderwerp of bij je eigen buurt of wijk.

In algemene zin bouwt de gemeente hiermee aan de volgende kernwaarden: transparantie, draagvlak, open benadering, gelijkwaardigheid, vertrouwen, representativiteit en positiviteit.

Definities en algemene bepalingen

Het is belangrijk om een onderscheid te maken tussen inwonerparticipatie (artikelen 4, 5, 6 en 10), inspraak (artikel 7) en participatie bij een plan van een particulier of projectontwikkelaar (artikel 11). De bepalingen over inwonerparticipatie en inspraak gaan over plannen die *van de gemeente* afkomstig zijn. Inwonerparticipatie wordt dan georganiseerd in de vroege fasen van planvorming, als er nog geen plan ligt, of alleen op hoofdlijnen. We spreken van inspraak als er al een uitgewerkt ontwerp beleidsvoornemen ligt, waar inwoners hun mening over kunnen geven.

Voor particulieren of projectontwikkelaars gelden de bepalingen van de artikelen 4, 5, 6 en 10 niet. In de Omgevingswet wordt geregeld dat de indiener van de aanvraag om een omgevingsvergunning de participatie moet organiseren en daarvoor verantwoordelijk is. Dat is wettelijk zo bepaald; de gemeente mag niet dwingend vooraf voorschrijven hoé de participatie wordt georganiseerd, maar mag wel achteraf toetsen of er voldoende participatie heeft plaatsgevonden. Dit wordt geregeld in artikel 11.

In artikel 2 sub b staat het begrip Bestuursorgaan gedefinieerd. Bestuursorganen van de gemeente zijn de burgemeester, de gemeenteraad en het college. De bevoegdheid van het bestuursorgaan is afhankelijk van de aard van het dossier. Elk bestuursorgaan besluit ten opzichte van zijn eigen bevoegdheden of participatie wordt verleend. Deze bevoegdheden zijn geregeld in de artikelen 149 tot en met 180 Gemeentewet.

In artikel 2 sub i wordt een publieksinitiatief gedefinieerd als een maatschappelijk initiatief van inwoners, maatschappelijke organisaties of bedrijven, of een combinatie daarvan. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om initiatieven van bewoners om een speeltuintje in de buurt te realiseren, of een gezamenlijk wijkfeest. Dit wordt in het artikel over Overheidsparticipatie nader uitgewerkt. Niet bedoeld wordt op initiatieven van particulieren of projectontwikkelaars, die bijvoorbeeld een bepaalde bouwlocatie willen ontwikkelen. Deze initiatieven zijn vooral gericht op het privébelang van de indiener. In het hoofdstuk over het Omgevingsplan staan enkele relevante bepalingen voor de laatstgenoemde groep initiatiefnemers.

Artikel 3 lid 2 bepaalt dat Inwonerparticipatie en/of inspraak bij gemeentelijke plannen in beginsel wordt toegepast wanneer het te verwachten is dat er belanghebbenden zijn die in aanzienlijke mate

geraakt zullen worden door het betreffende beleid of besluit, ofwel wanneer te verwachten is dat betrokken inwoners of experts over relevante ervaringskennis of inzichten beschikken die bruikbaar zijn bij de ontwikkeling van het beleid of besluit. De beslissing of er wel of niet burgerparticipatie wordt toegepast zal vaak bij de wethouder liggen (formeel het college). In zaken waarbij de raad beslissingsbevoegd is, ligt deze keuze bij de raad. In de praktijk zullen ambtenaren vanuit hun expertise advies uitbrengen wanneer een participatieproces wenselijk wordt geacht. Het strategisch afwegingskader biedt een handvat om af te wegen wanneer burgerparticipatie aan de orde is, wie welke rol vervult en welke werkvorm het meest geschikt is.

Inwonerparticipatie en/of inspraak wordt in beginsel niet toegepast als dit bij of krachtens wettelijk voorschrift is uitgesloten, of indien er sprake is van uitvoering van regelingen van hogere overheden waarbij de gemeente geen ruimte heeft om eigen afwegingen te maken. Ook bij een beleidsvoornemen dat betrekking heeft op interne of organisatorische aangelegenheden van de gemeente wordt geen participatie of inspraak toegepast. Andere contra-indicaties voor participatie of inspraak zijn: als dit betrekking heeft op de begroting, de tarieven voor gemeentelijke dienstverlening en belastingen als bedoeld in hoofdstuk XV van de Gemeentewet; indien de uitvoering van een beleidsvoornemen dermate spoedeisend is dat inspraak niet kan worden afgewacht, indien het gaat om ondergeschikte herzieningen van een eerder vastgesteld beleidsvoornemen, of indien het belang van participatie niet opweegt tegen het belang van de verantwoordelijkheid van de gemeente voor kwetsbare groepen in de samenleving. In het geval van bescherming kwetsbare groepen wordt gedoeld op bepaalde groepen, zoals asielzoekers of woonwagenbewoners, die snel huisvesting of ruimte nodig hebben, en waarvan van tevoren al vaststaat dat huisvesting of het reserveren van ruimte tot veel negatieve reacties zullen leiden. In feite moet er in een dergelijk geval een afweging worden gemaakt tussen de mate van kwetsbaarheid van de groep en het belang van inspraak voor burgers.

De beslissing om participatie toe te passen is aan het bevoegd bestuursorgaan. Die moet een afweging maken langs de lijn van artikel 3 lid 1 en 2. Daarbij geldt dat participatieprocessen ook tijd en geld kosten, alleen al vanwege de inzet van ambtelijke capaciteit en soms van externen. Die inzet zal steeds afgewogen moeten worden tegen andere ambities van de gemeente. Soms kan participatie overigens ook geld opleveren, inwoners ideeën kunnen inbrengen over goedkopere varianten, maar het omgekeerde is ook mogelijk. Het participatiekompas helpt om de afweging te maken of er sprake moet zijn van informeren, raadplegen, samenspel of meewerken.

Indien medeoverheden zoals de provincie of het hoogheemraadschap participatie organiseren op het grondgebied van de gemeente Leidschendam-Voorburg, dan spant het college zich in om de bepalingen uit deze Participatieverordening ook daarop van toepassing te laten zijn.

In artikel 3 lid 5 staat het volgende: 'De gemeente geeft structureel inzicht in de gemeentelijke plannen, in het bijzonder voor de wijken en dorpen, zodat inwoners tijdig invloed kunnen uitoefenen'. De gemeente is transparant bij participatieprocessen. Zij maakt relevante informatie tijdig actief openbaar, tenzij de uitzonderingsgronden van de Wet open overheid (Woo) van toepassing zijn.' Dit artikel bevat een inspanningsverplichting op het gebied van actieve openbaarheid, zodat bewoners goed in staat zijn om een rol te vervullen in processen van inwonerparticipatie. Voor bewoners is het van belang om zicht te hebben op de analyses en beleidsopties die ontwikkeld worden voor hun directe leefomgeving, zodat inwoners met kennis van zaken invloed kunnen uitoefenen. De precieze uitwerking van deze bepaling is maatwerk. Het artikel kan ook gelezen te worden in het licht van de inspanningsverplichting zoals is opgenomen in artikel 3 lid 1 van de Woo waarin bepaald wordt dat overheden gehouden zijn om informatie over het beleid, inclusief de voorbereiding, uitvoering, handhaving en evaluatie actief openbaar te maken, indien dit zonder onevenredige inspanning of kosten redelijkerwijs mogelijk is. De Woo bepaalt dat sommige informatie niet openbaar gemaakt mag worden, zoals bijvoorbeeld bedrijfsvertrouwelijke informatie.

Artikel 3 lid 6 regelt dat het college elk jaar een participatieparagraaf opneemt in de begroting als voorstel aan de raad. In deze paragraaf worden de speerpunten voor participatie in het komend jaar

benoemd. Dit artikel regelt daarmee dat er eenmaal per jaar ook een brede afweging en afstemming plaatsvindt over de verschillende beleidsterreinen heen. Zo kan worden voorkomen dat bewoners in één maand worden uitgenodigd om deel te nemen aan 3 verschillende participatietrajecten.

Experimenteerbepaling

Artikel 3 lid 7 bepaalt dat, om de ontwikkeling van inwonerparticipatie te bevorderen, de gemeente periodiek experimenteert met nieuwe vormen. Een voorbeeld hiervan is de pilot met een aparte participatiestrategie voor het gebiedsprogramma 'Sterk voor Noord'. Ook is het instrument burgerberaad opgenomen als een bijzondere vorm van adviseren, coproduceren en meebeslissen, waarmee geëxperimenteerd gaat worden. De inhoudelijke, organisatorische en financiële randvoorwaarden voor toepassing van dit instrument zullen door het bestuursorgaan worden vastgelegd in een startnotitie. Na goedkeuring door het bestuursorgaan worden met een lotingsprocedure en afspraken over communicatie zoveel mogelijk burgers betrokken bij het uitwerken van het gekozen beleidsonderwerp.

Evenals de andere genoemde voorbeelden van experimenten zal het college in het tweejaarlijkse experimenteerprogramma nader invulling geven aan de vorm en inhoud van het nieuwe instrument uitdaagrecht. Daarbij is het ter wille van een zo groot mogelijke slaagkans van dit nieuwe instrument, noodzakelijk om bepaalde onderwerpen buiten het uitdaagrecht te laten vallen. Overname van de volgende taken is in ieder geval onwenselijk:

- Gemeentetaken in de sfeer van vergunningverlening, toezicht en handhaving;
- Gemeentetaken waarvan de uitvoering het gebruik van persoonsgegevens van inwoners vereist (bijvoorbeeld bijstandsuitkeringen);
- Gemeentetaken in de sfeer van inning van belastingen, heffingen etc.;
- Gemeentetaken die zijn ondergebracht bij verbonden partijen (gemeenschappelijke regelingen, aandeelhouderschap in overheidsbedrijven).
- Gemeentetaken waarbij de onafhankelijke rol van de gemeente in het geding komt

Voor gemeentetaken waarvan de uitvoering via een aanbesteding is belegd bij een derde partij is toepassing van het uitdaagrecht in de meeste gevallen niet wenselijk.

Ook wordt Joint Fact Finding in dit experimenteerartikel genoemd. Dit is het gezamenlijk agenderen en uitvoeren van onderzoek door gemeente en inwoners. Het doel van Joint Fact Finding is om te komen tot gedeelde en geaccepteerde kennis zodat betere beleidskeuzes kunnen worden gemaakt. Bij deze strategie wordt het hele onderzoekstraject, van probleemdefinitie tot en met het beschikbaar komen en communiceren van resultaten, met alle stakeholders gezamenlijk doorlopen. Een succesvol proces zorgt voor overeenstemming over- en daarmee gemeenschappelijk acceptatie van kennis. Dat maakt dat de partijen dezelfde taal spreken, omdat ze over dezelfde informatie beschikken. Ook vormen van jongerenparticipatie worden expliciet genoemd. Hierbij wordt voortgebouwd op de denkrichtingen als verwoord in het manifest 'Mijn Stem Telt', een initiatief van VNG en het ministerie van BZK.

Ten slotte is ook het fenomeen 'living lab' genoemd in het experimenteerartikel. Een living lab bevindt zich op een afgebakende locatie waarin verschillende partijen gezamenlijk werken aan een innovatieve oplossing in een levensechte setting. De 'real-life' omgeving is nodig om innovatieve oplossingen te ontwikkelen die in de complexiteit van het echte leven en de dagelijkse praktijk kunnen overleven. Daarom is de betrokkenheid van gebruikers, regelgevende instanties, toeleverende bedrijven en maatschappelijke organisaties in het innovatieproces essentieel.

Bij experimenten met nieuwe vormen van burgerparticipatie ligt het in de rede om te verkennen of hier ook samenwerking mogelijk is met inwoners en organisaties, zodat ook hun kennis en kwaliteiten hierin benut kunnen worden.

Start participatieproces

Artikel 4 bevat bepalingen over de start van een participatieproces. Lid 1 bepaalt dat het bestuursorgaan bij de start van elk participatieproces vaststelt op welke manier participatie wordt toegepast. Het afwegingskader burgerparticipatie biedt hiervoor handvatten. Deze bepaling dwingt het bestuursorgaan om bij de start van een participatieproces goed na te denken en de hoofdlijnen van het participatieproces, over de kernvragen, de beïnvloedingsruimte en de inhoudelijke en financiële kaders en dit ook vast te leggen in een startnotitie. Uit veel evaluaties blijkt: 'een goed begin is het halve werk'.

Bij de start wordt ook het niveau van participatie bepaald: consulteren, adviseren, samenwerken of meebeslissen. Bij deze verschillende niveaus kunnen vervolgens weer verschillende vormen worden toegepast. Zo kan consultatie plaatsvinden via een huis-aan-huis enquête, maar ook via een digitale raadpleging. 'Meebeslissen' kan door een buurt een eigen budget te geven, maar kan ook vorm krijgen via bijvoorbeeld een referendum. Het is niet goed mogelijk om precies vooraf aan te geven welke activiteiten zich lenen voor bijvoorbeeld adviseren en welke voor meebeslissen. Bij ieder traject moet goed nagedacht worden welke inwonersgroepen gericht betrokken worden. Denk bijvoorbeeld aan 'toekomstige bewoners' of aan jongeren (toekomstige generaties).

Besluitvorming

Artikel 5 bepaalt dat het bestuursorgaan aan de voorkant aangeeft op welke wijze de inbreng van inwoners zal doorwerken in de besluitvorming. Dit biedt een antwoord op regelmatig gehoorde kritiek dat het vaak niet helder is wat er met de inbreng van inwoners gebeurt. Het is wenselijk om inwoners helderheid te geven wat er met hun inbreng gaat gebeuren (verwachtingsmanagement).

In de artikelen 6 lid 1 sub c en 7 lid 6 wordt bepaald dat na afloop van het participatieproces of inspraakproces wordt aangegeven waarom bepaalde suggesties wel of niet zijn overgenomen in de besluitvorming. Inwoners doen vaak moeite om een bepaalde inbreng te formuleren en daarom is het belangrijk dat duidelijk wordt gemaakt wat er met de inbreng is gedaan.

Inspraak

Het is van groot belang dat vooraf bekend is *in welke mate en onder welke voorwaarden* inspraak wordt verleend. Om teleurstelling bij inwoners achteraf te voorkomen, kan daarom in het besluit om inspraak te verlenen bijvoorbeeld worden aangegeven over welke onderdelen van het voorgenomen beleid of over welke beleidskeuzes wel of geen inspraak mogelijk is, welke bestuurlijke en financiële randvoorwaarden er gelden: rijks- en provinciaal beleid, bestaand gemeentelijk beleid, politieke prioriteitenstelling; wat is de financiële ruimte voor eventuele alternatieven, etc. Artikel 7 lid 1 bepaalt dat elk bestuursorgaan ten aanzien van zijn eigen bevoegdheden besluit of inspraak wordt verleend bij de voorbereiding van beleidsvoornemens. Onder beleidsvoornemens kan onder meer worden verstaan: verordeningen, visiedocumenten, beleidsnota's en beleidsregels, maar ook een voorontwerp of los beeldkwaliteitsplan.

Inspraak wordt altijd verleend indien een wettelijk voorschrift daartoe verplicht. Over verordeningen en beleidsvoorstellen zal de Adviesraad Sociaal Domein bij de besluitvorming worden gevraagd advies te geven, als vorm van inspraak. Een en ander is conform o.a. artikel 47 Participatiewet en artikel 2.1.3, derde lid van de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015. Andere vormen van inspraak zijn daar niet aan de orde. Bredere inwonerparticipatie in de voorafgaande fase van beleidsvorming in het sociaal domein is wel mogelijk.

Het besluit om al dan niet inspraak te verlenen is overigens een besluit in de zin van de Awb. Hiertegen kan dus bezwaar worden gemaakt.

Ter uniformering en deregulering is in het derde lid afdeling 3.4 van de Awb van toepassing verklaard op de inspraak. In artikel 3:11 tot en met 3:17 van die afdeling is de eigenlijke inspraakprocedure te vinden. De voorgestelde procedure, zoals neergelegd in de nieuwe afdeling 3.4, verloopt in essentie als volgt.

De procedure begint met een openbare kennisgeving van het desbetreffende bestuursorgaan. In de kennisgeving wordt mededeling gedaan van het feit dat een ontwerp-beleidsnota en daarop betrekking hebbende stukken ter inzage zullen worden gelegd. In die kennisgeving wordt de zakelijke inhoud van de ontwerp-beleidsnota vermeld. Verder blijkt uit de kennisgeving waar en wanneer de stukken ter inzage liggen, wie er een inspraakreactie over de ontwerp-nota naar voren kunnen brengen en op welke wijze dat kan gebeuren. Daarna legt het bestuursorgaan de ontwerp-beleidsnota ter inzage. De stukken kunnen worden ingezien gedurende de termijn waarbinnen inspraakreacties over de ontwerp-beleidsnota naar voren kunnen worden gebracht. Vanaf het tijdstip waarop de ontwerp-nota ter inzage is gelegd, kunnen gedurende zes weken inspraakreacties over de ontwerp-nota naar voren worden gebracht. Deze termijn kan langer of korter zijn indien het bestuursorgaan voor een of meer beleidsvoornemens een andere inspraakprocedure heeft vastgesteld. Van hetgeen mondeling naar voren wordt gebracht, wordt een verslag gemaakt. Aan degenen die hun inspraakreactie naar voren hebben gebracht, wordt mededeling gedaan van de definitieve nota. Als het gaat om een grote groep van personen die een inspraakreactie naar voren hebben gebracht, geldt een vereenvoudigd regime voor het doen van die mededeling.

Ook kan het bestuursorgaan voor een of meer beleidsvoornemens een andere inspraakprocedure vaststellen. Daarmee wordt de mogelijkheid geschapen om inspraak op zeer uiteenlopende manieren vorm te geven.

Overheidsparticipatie

Artikel 8 bevat bepalingen over 'Overheidsparticipatie'. Van overheidsparticipatie is sprake indien er een initiatief komt uit de samenleving (voor bijvoorbeeld een skatebaan of een speeltuin) en de overheid daarin participeert. Artikel 8 lid 3 bepaalt: 'De gemeenteraad stelt jaarlijks een budget ter beschikking voor ideeën en initiatieven uit de samenleving'. Dit is een formalisering van de bestaande praktijk; denk hierbij bijvoorbeeld aan het budget voor Vlietwensen. Overheidsparticipatie is altijd maatwerk; lid 4 is dan ook een 'kan-bepaling'. Het college kan afzien van overheidsparticipatie aan publieksinitiatieven als er redenen zijn om aan te nemen dat er sprake is van onvoldoende draagvlak voor het initiatief bij omwonenden, belanghebbenden of de betrokken inwoners, of indien het initiatief naar het oordeel van het college op financiële, juridische of praktische gronden niet haalbaar is. Ook initiatieven die onderwerp zijn van een bezwaar-, beroeps- of gerechtelijke procedure lenen zich niet voor overheidsparticipatie. Dit geldt ook voor een onderwerp dat overwegend het privébelang van de indiener dient. Indien het college besluit om overheidsparticipatie toe te passen kan dat op allerlei manieren, zoals het ter beschikking stellen van een ruimte of een financiële bijdrage. Het kan ook via andere vormen van ondersteuning zoals kennis en advies, of ondersteuning bij communicatie-activiteiten. Het is passend dat initiatiefnemers de gelegenheid krijgen hun initiatief toe te lichten voordat het besluit over overheidsparticipatie genomen wordt.

In artikel 3 lid 8 is geregeld dat inwoners met publieksinitiatieven een vaste contactpersoon hebben bij de gemeente. Deze ambtenaar heeft voldoende mandaat en overzicht/inzicht en houdt betrokkenen op de hoogte. In algemene zin is het belangrijk dat er gedurende deze processen een continue en goede communicatie plaats vindt tussen de initiatiefnemer(s) en de gemeente.

Uitdaagrecht

Het uitdaagrecht is een relatief nieuw fenomeen en is geïnspireerd op de ervaringen in het Verenigd Koninkrijk met 'Right to Challenge'. Hierbij kunnen inwoners een voorstel doen om een *bestaande* gemeentelijke taak over te nemen. Daarbij kan gedacht worden aan een groep bewoners die het groenbeheer in hun wijk willen overnemen, of een groep bewoners die het beheer van een

gemeentelijk zwembad willen doen. Artikel 9 lid 1 bepaalt: De gemeente biedt inwoners en maatschappelijke initiatieven zonder winstoogmerk de mogelijkheid een voorstel te doen om de uitvoering van gemeentelijke taken over te nemen. Het gaat bij dit artikel expliciet om inwoners in de eigenlijke zin van het woord; bedrijven kunnen in het kader van deze verordening geen beroep doen op het uitdaagrecht.

Hierbij moeten wel ook de aanbestedingsregels in acht worden genomen. Boven een bepaald drempelbedrag moet de gemeente ook andere aanbieders de gelegenheid geven om een concurrerende aanbieding te doen. In artikel 9 lid 2 wordt bepaald aan welke eisen een dergelijk voorstel moet voldoen. Ook de reactie op een 'Uitdaging' is altijd maatwerk. Het bestuursorgaan zal per keer hierin een afweging moeten maken. De vraag of er sprake is van sociaal ondernemerschap zal door het bestuursorgaan worden meegewogen in de afweging. Een uitdaging heeft meerwaarde indien er sprake is van sociaal ondernemerschap, bijvoorbeeld als het initiatief van bewoners ertoe leidt dat mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt een plek krijgen waar ze relevante ervaring kunnen opdoen.

Participatie onder de Omgevingswet

Vanaf 1 januari 2024 geldt voor het ruimtelijk domein de Omgevingswet. In de Omgevingswet en het Omgevingsbesluit staan verspreid enkele bepalingen over participatie. In algemene zin laat de Omgevingswet veel ruimte voor lokaal maatwerk op het gebied van participatie.

De Omgevingswet maakt waar het gaat over participatie onderscheid tussen activiteiten waarbij de gemeente de initiatiefnemer is, en activiteiten waarbij een bewoner of projectontwikkelaar de initiatiefnemer is. Soms is de gemeente initiatiefnemer. In dat geval zijn de artikelen 4,5,6 en 7 van deze Participatieverordening van toepassing. Hierin staan bepalingen over inwonerparticipatie en inspraak.

Als gevolg hiervan moet bij het vaststellen van een omgevingsvisie, programma of Omgevingsplan worden aangegeven:

- hoe burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen bij de voorbereiding zijn betrokken,
- wat de uitkomsten van het participatieproces waren en
- in hoeverre de participatie heeft geleid tot aanpassing van het ontwerp.

Bij het voornemen om een omgevingsplan vast te stellen, geeft het bevoegde bestuursorgaan aan hoe burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen bij de voorbereiding worden betrokken (artikel 10 lid 2). Artikel 10 lid 3 bepaalt dat voorafgaand aan het door de raad vaststellen van ruimtelijke kaders voor het wijzigingen van het Omgevingsplan, participatie plaats vindt.

Er kunnen ook situaties zijn waarbij er geen aparte ruimtelijke kaders worden vastgesteld; in dat geval is artikel 10 lid 3 niet van toepassing.

Naast bovengenoemde situaties is de Omgevingswet van toepassing op ruimtelijke initiatieven. Deze gaan van heel klein (een uitbouw achter een woning) tot heel groot (een gebiedsontwikkeling als Klein Plaspoelpolder). Initiatiefnemer kan een inwoner, maatschappelijke organisatie of projectontwikkelaar zijn. Maar ook hierbij kan de gemeente initiatiefnemer zijn, zoals bijvoorbeeld bij de herinrichting van een plein of een nieuw zwembad. Soms ook is sprake van een gezamenlijk initiatief. Zo is bij sommige gebiedsontwikkelingen de gemeente zelf mede grondeigenaar.

Participatie bij buitenplanse omgevingsplanactiviteiten

Voor het behandelen van ruimtelijke initiatieven zijn binnen het ruimtelijk domein een aantal opeenvolgende stappen te onderscheiden, zoals het onderzoeken van de haalbaarheid van een initiatief, de planologische procedure of het afgeven van de omgevingsvergunning. Afhankelijk van (o.a.) de mate waarin wordt afgeweken van de regels uit het omgevingsplan en de impact van het

initiatief op de omgeving worden één of meerdere stappen gevolgd. Vooral bij grotere initiatieven zijn binnen deze stappen keuzes te maken over welke instrumenten worden gebruikt, hoe de participatie wordt vormgegeven en door wie deze wordt uitgevoerd.

Zo kan voor een initiatief dat niet past binnen het Omgevingsplan het Omgevingsplan worden aangepast maar kan ook een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit (bopa) worden verleend. Voorafgaand aan beide varianten kan ervoor gekozen worden een ruimtelijk kader vast te stellen. Een ruimtelijk kader is een document waarin op hoofdlijnen de voorwaarden en/of uitgangspunten beschreven staan waaraan een ontwikkeling op een locatie moet voldoen. Wanneer het uitgewerkte plan hieraan voldoet kan de planologische procedure (wijziging omgevingsplan of bopa) worden opgestart. Bij het opstellen van een ruimtelijk kader wordt participatie toegepast. Zo krijgen inwoners de ruimte om in een vroegtijdig stadium hun opvattingen en ideeën kenbaar te maken.

Voor dit soort gevallen maakt het college met de initiatiefnemer in een ('intentie-') overeenkomst afspraken over proces en participatie. Op deze wijze kan per initiatief maatwerk worden geleverd waarover de participatie gaat en wie welke rol heeft. Zo is bij sommige gebiedsontwikkelingen de gemeente zelf mede grondeigenaar en kan de gemeente ook zelf een rol kunnen vervullen in het organiseren van participatie. Overigens wordt er niet altijd een intentieovereenkomst afgesloten en een ruimtelijk kader vastgesteld; bij kleinere initiatieven zou dat een onevenredig beroep doen op de gemeentelijke organisatie.

Indien een bewoner of projectontwikkelaar initiatiefnemer is, bijvoorbeeld wanneer hij een appartementencomplex wil realiseren, dan zijn de bepalingen over inwonerp participatie uit de artikelen 4,5 en 6 niet van toepassing. Zo geldt de verplichting om een startnotitie te maken niet voor particuliere initiatiefnemers en zij hoeven ook niet vooraf aan te geven welke trede van de participatieladder van toepassing is. Artikel 11 is wel van toepassing. Dat artikel gaat over de vraag wanneer een particuliere initiatiefnemer participatie moet organiseren.

Voor sommige activiteiten geldt een vergunningplicht: de plicht om eerst een vergunning aan te vragen bij het bevoegd gezag. Dit kan zowel zijn voor gevallen waar in het Omgevingsplan is bepaald dat een vergunning nodig is, als voor gevallen die niet 'passen' in het Omgevingsplan. In artikel 7.4 van de Omgevingsregeling staat een plicht voor de aanvrager van een omgevingsvergunning om bij de aanvraag aan te geven of de aanvrager aan participatie heeft gedaan en, zo ja: hoe de aanvrager aan participatie heeft gedaan en wat de resultaten zijn.

Voor omgevingsplanactiviteiten die niet passen in omgevingsplan, de buitenplanse omgevingsplanactiviteiten (bopa's), zoals het bouwen van een woning in een gebied met een agrarische bestemming, biedt de Omgevingswet de mogelijkheid aan de gemeenteraad om categorieën van gevallen aan te wijzen waarvoor participatie verplicht is. Artikel 11 lid 1 van de Participatieverordening bepaalt dat de gemeenteraad de lijst vaststelt met categorieën van buitenplanse omgevingsplanactiviteiten waarvoor participatie verplicht is. Dit zijn immers gevallen waar inwoners niet eerder hun opvatting over hebben kunnen geven. De gemeenteraad zal in het najaar van 2023 de kaders vaststellen rond (verplichte) participatie en het eigen (bindend) adviesrecht bij bopa's. Dat volgt dus nog en vindt plaats buiten c.q. boven op de kaders die in de Participatieverordening worden aangegeven.

Artikel 11 lid 2 bepaalt dat het college met de initiatiefnemer in de intentieovereenkomst afspraken maakt over participatie. De indiener van de aanvraag om omgevingsvergunning moet de participatie organiseren en is daarvoor verantwoordelijk. Dat is wettelijk zo bepaald; de gemeente mag niet dwingend vooraf voorschrijven hoé de participatie wordt georganiseerd, maar mag wel achteraf toetsen of er voldoende participatie heeft plaatsgevonden. Wel brengt het college een leidraad uit als handreiking voor initiatiefnemers (art.11 lid 3). Deze leidraad is inmiddels vastgesteld door het college.

In een aanvraagformulier voor een omgevingsvergunning moet door initiatiefnemers worden aangegeven of en zo ja hoe burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen bij de voorbereiding van de aanvraag zijn betrokken en wat daarvan de resultaten zijn (artikel 11 lid 4). Op basis van artikel 11 lid 5 hebben inwoners bij initiatieven waarvoor participatie verplicht is de mogelijkheid om op het participatieverslag te reageren en deze reactie aan het bestuursorgaan kenbaar te maken. Dit zal met name toegevoegde waarde hebben indien inwoners zich niet herkennen in het verslag van het participatieproces, of zich niet herkennen in de weergave van de inhoudelijke bezwaren of voorgestelde alternatieven ten aanzien van het voorgenomen initiatief. Deze stap maakt het belang van goede participatie groter voor de initiatiefnemer.

Evaluatie

Artikel 12 lid 1 bepaalt dat de uitvoering van deze verordening in ieder geval eenmaal per raadsperiode wordt geëvalueerd. Dat kan bijvoorbeeld bij de start, halverwege of aan het eind van een raadsperiode. Het college zendt hiertoe aan de raad een participatieverslag. Lid 3 van dit artikel bepaalt dat de gemeenteraad het participatieverslag bespreekt. Hoewel de raad over haar eigen agenda gaat, beoogt dit artikel te borgen dat de raad in ieder geval eenmaal per collegeperiode expliciet aandacht geeft aan de verzamelde ervaringen op het gebied van participatie en de werking van de Participatieverordening. De precieze vorm is nader overeen te komen. Het kan daarbij zinvol zijn indien dit vorm krijgt in een gesprek met vertegenwoordigers van de verschillende betrokken actoren (gemeenteraad, college, bewoners en ambtenaren).

De van deze Participatieverordening losstaande verordeningen, zoals de Verordening op het Burgerinitiatief en de Referendumverordening, blijven gewoon bestaan.