

Beleidsregels Participatie

De burgemeester en het college van burgemeester en wethouders van gemeente Leiden, ieder voor zover het hun bevoegdheid betreft:

overwegende,

- dat de burgemeester en het college de kwaliteit en de transparantie van participatieprocessen ter voorbereiding op besluitvorming over gemeentelijk beleid en de betrokkenheid van de stad bij die voorbereiding willen vergroten;
- dat het college nu ter voorbereiding op de Omgevingswet wil voorzien in het wettelijk vereiste gemeentelijke beleid over participatie ter voorbereiding op de vaststelling van het omgevingsplan, een programma en de omgevingsvisie als bedoeld in de Omgevingswet;
- dat de burgemeester en het college het participatiebeleid zoveel als mogelijk willen uniformeren voor de voorbereiding van alle soorten beleid waarop de Participatie- en inspraakverordening 2019 van toepassing is, dus naast het fysieke domein ook met betrekking tot bijvoorbeeld openbare orde en veiligheid en het sociale domein;

gelet op,

- de artikelen 10.2, 10.7 en 10.8 van het Omgevingsbesluit;
- de artikelen 3:2, 3:4 en 3:46 van de Algemene wet bestuursrecht;
- Titel 4.3 (Beleidsregels) van de Algemene wet bestuursrecht;
- de Participatie- en inspraakverordening 2019;

BESLUITEN

vast te stellen de:

Beleidsregels Participatie

Met deze beleidsregels waarborgt het college van burgemeester en wethouders de randvoorwaarden voor een goede betrokkenheid van belanghebbenden bij de voorbereiding van nieuw beleid. Het participatieproces wordt meer gestandaardiseerd. Belangrijk is om te beseffen dat ondanks een participatieproces het niet altijd mogelijk is om alle naar voren gebrachte wensen op te nemen in het beleid. Een groot deel van de stad heeft vertrouwen in het functioneren van de vertegenwoordigende democratie. Dit deel zal zich niet persé geroepen voelen deel te nemen aan participatietrajecten voorafgaand aan besluitvorming. Waar mogelijk geeft het bestuursorgaan dat het beleid vaststelt (burgemeester, college of raad) ruimte en tegelijk houdt dat bestuursorgaan ook rekening met het algemeen belang. Een participatieproces is geslaagd als belanghebbenden op een zorgvuldige en toegankelijke manier vroegtijdig zijn gehoord en het bestuursorgaan een goed afgewogen beslissing heeft kunnen nemen. De beleidsregels zijn een aanvulling op de Participatie- en inspraakverordening 2019. Het kan voorkomen dat andere partijen dan de gemeente iets willen doen waar participatie voor nodig is. Voor deze situaties wordt apart beleid gemaakt. Deze beleidsregels gaan specifiek over participatie rond gemeentelijke beleidsstukken.

Hoofdstuk 1: Inleidende bepalingen

Artikel 1. Begripsomschrijving

Bestuursorgaan: de burgemeester; het college van burgemeester en wethouders; de gemeenteraad van Leiden.

Beleidsvoornemen: het voornemen van het bestuursorgaan tot het vaststellen of wijzigen van beleid. Het gaat hierbij niet om de vaststelling van concrete besluiten of maatregelen, maar om de vorming van het beleid waarop deze kunnen worden gebaseerd.

Reikwijdte: het bereik van ruimte voor participatie rond een beleidsvoornemen of de (groep) participanten die in aanmerking komen voor deelname aan participatietrajecten.

Artikel 2. Toepassingsbereik

Lid 1 Het bestuursorgaan past deze beleidsregels toe bij de uitvoering van de Participatie- en inspraakverordening 2019 bij de voorbereiding van gemeentelijk beleid.

Lid 2 Het wettelijk verplichte decentrale participatiebeleid ten behoeve van de vaststelling van het omgevingsplan, de omgevingsvisie en een programma, bedoeld in de artikelen 10.2, 10.7 en 10.8 van het Omgevingsbesluit, is in onderlinge samenhang vastgelegd in de Participatie- en inspraakverordening 2019 en onderhavige beleidsregels.

- Lid 3. Deze beleidsregels hebben geen betrekking op de voorbereiding van een aanvraag om een omgevingsvergunning voor buitenplanse omgevingsplanactiviteit als bedoeld in de Omgevingswet.

Artikel 3. Doelen van participatie

- Lid 1. Het bestuursorgaan zet participatie in om daarmee een zorgvuldige en juiste afweging te maken voor het algemeen belang.
- Lid 2. Het bestuursorgaan zet participatie in voor het verzamelen van de nodige kennis over relevante feiten en de af te wegen belangen ten behoeve van een zorgvuldige voorbereiding van beleid.
- Lid 3. Het bestuursorgaan gebruikt het participatieproces om aan de hand van de naar voren gebrachte belangen tot een zorgvuldige belangenafweging ten behoeve van het beleid te komen voor zover niet uit een wettelijk voorschrift of uit de aard van de uit te oefenen bevoegdheid een beperking voortvloeit.
- Lid 4. Het bestuursorgaan gebruikt de uitkomst van het participatieproces om tot een deugdelijke motivering van het voor te bereiden beleid te komen.
- Lid 5. Het bestuursorgaan beoogt met participatie:
- een goede afweging te maken voor het algemeen belang
 - participanten invloed te geven op het beleid afhankelijk van de gekozen participatietrede;
 - draagvlak voor beleid te vergroten;
 - kansen te benutten;
 - de kwaliteit van de inhoud van beleid en het totstandkomingsproces van beleid te vergroten; en
 - efficiëntie en effectiviteit van het proces om tot beleid te komen te vergroten door relevante informatie als bedoeld in het tweede lid zo vroeg mogelijk in het proces te betrekken.

Hoofdstuk 2: Participatie bij beleidsvoornemens

Artikel 4. Toepassen van participatie

- Lid 1. Het bestuursorgaan verleent op grond van artikel 6 van de Participatie- en inspraakverordening 2019 participatie ter voorbereiding op het vaststellen van beleid, tenzij zich een situatie voordoet als bedoeld artikel 6, derde lid, van de Participatie- en inspraakverordening 2019.
- Lid 2. In aanvulling op het eerste lid verleent het college op grond van artikel 6 van de Participatie- en inspraakverordening 2019 geen participatie:
- als dit bij of krachtens wettelijk voorschrift is uitgesloten;
 - ter voorbereiding van beleid dat eerder vastgelegd was in een gemeentelijk beleidsinstrument anders dan de omgevingsvisie, het omgevingsplan of een programma als bedoeld in de Omgevingswet en dat zonder beleidsinhoudelijke wijzigingen verplaatst wordt naar het omgevingsplan, de omgevingsvisie of een programma; of
 - ter voorbereiding op besluitvorming die betrekking heeft op de begroting, de rekening, de tarieven voor gemeentelijke dienstverlening en belastingen als bedoeld in hoofdstuk XV van de Gemeentewet.
- Lid 3. Het bestuursorgaan kan gemotiveerd afzien van participatie wanneer het beleidsvoornemen dusdanig urgent of van algemeen belang is dat de uitkomst van participatie niet kan worden afgewacht. Hierbij gaat het om de volgende categorieën: veiligheid, openbare orde, gezondheid, nutsvoorzieningen, huisvestings(locatie) kwetsbare doelgroepen, (dreigende) fysieke schade of humanitaire noodhulp.
- Lid 4. De uitzonderingsgrond dat geen participatie verleend wordt ten aanzien van een beleidsvoornemen dat rechtstreeks voortvloeit uit een beleidsvoornemen waarover al participatie of inspraak heeft plaatsgehad (en dat tijdens deze participatie of inspraak het beleidsvoornemen redelijkerwijs te voorzien was bedoeld in artikel 6, derde lid, aanhef en sub d van de Participatie- en inspraakverordening 2019), heeft geen betrekking op de situatie waarin globale beleidskaders verder uitgewerkt worden in nieuwe meer gedetailleerdere beleidskaders.

Artikel 5. Start en reikwijdte van het participatieproces

Met het oog op de doelen van participatie, zoals bedoeld in artikel 3, beoogt het bestuursorgaan dat het participatieproces zo effectief en efficiënt mogelijk invloed kan hebben op het beleid. Dit gebeurt door het participatieproces vroegtijdig te starten, namelijk op een moment waarop binnen de geldende kaders opties nog open zijn.

Artikel 6. Participatieplan

- Lid 1. Wanneer het bestuursorgaan bij de start van een participatieproces overeenkomstig artikel 4, eerste en tweede lid, van Participatie- en inspraakverordening 2019 vastlegt op welke manier het bestuursorgaan participatie verleent, doet het bestuursorgaan dat door middel van het vaststellen van een participatieplan.

- Lid In aanvulling op de punten genoemd in het eerste lid van dit artikel neemt het bestuursorgaan in
2. het participatieplan op:
 - a. de communicatieaanpak voor het verwachtingenmanagement waarin beschreven staat hoe het bevoegd gezag in dat specifieke participatieproces duidelijk maakt wat deelnemers van het participatieproces kunnen en mogen verwachten, zoals:
 - de vaststaande beleidskaders en het vaststaande doel van het voor te bereiden beleid waarover niet meer wordt geparticipeerd,
 - het proces dat doorlopen wordt,
 - de ruimte voor inbreng van relevante feiten, belangen en kansen,
 - de ruimte voor mogelijke beïnvloeding van het beleid, zowel wat betreft onderwerpen en thema's waarover geparticipeerd kan worden als de manier waarop de inbreng meegewogen wordt volgens de participatietrede die toegepast wordt, bedoeld in artikel 4, tweede lid, aanhef en sub b, van de Participatie- en inspraakverordening 2019;
 - b. de contactgegevens van de gemeente voor belanghebbenden die nadere informatie wensen over het participatieproces.

Artikel 7. Reikwijdte van de deelnemers

Het bestuursorgaan stelt de reikwijdte van deelnemers aan het participatieproces gelijk aan artikel 3, tweede lid, van de bestaande Participatie- en inspraakverordening 2019. Dit in verband met het oog op de doelen van participatie, zoals vastgelegd in artikel 3 en het beoogde effect van de Omgevingswet ten aanzien van participatie. Aanvullend wordt in deze beleidsregels gewezen op inclusieve participatie waarbij speciale aandacht uitgaat naar het betrekken van jongeren.

Artikel 8. Participatieniveau

- Lid Bij het bepalen van het participatieniveau waarbij een keuze wordt gemaakt uit informeren,
1. raadplegen, adviseren, coproduceren of meebeslissen, bedoeld in artikel 4, tweede lid, aanhef en sub b van de Participatie- en inspraakverordening 2019, kiest het bestuursorgaan met inachtneming van artikel 4 van deze beleidsregels tenminste voor het niveau raadplegen zoals dat omschreven is in de toelichting van de Participatie- en inspraakverordening 2019: het gelegenheid geven om ideeën, wensen en meningen naar voren te brengen of voorkeuren aan te geven die bij de beleidsvorming of de uitvoering worden betrokken.
- Lid Het bestuursorgaan kiest indien wenselijk en mogelijk voor een hoger participatieniveau dan
2. raadplegen.

Artikel 9. Samenhangende beleid

- Lid Het bestuursorgaan kan een participatieproces inzetten ter voorbereiding van meerdere samenhangende beleidsvoornemens. Het bestuursorgaan stelt in dat geval één samenhangend participatieplan vast en verschaft in de kennisgeving duidelijkheid over de samenhang van het voorgenomen participatieproces.
- Lid Indien de wenselijke of noodzakelijke samenhang gedurende een lopend participatieproces blijkt past het bestuursorgaan het participatieplan zo spoedig mogelijk aan en maakt het aangepast participatieplan bekend overeenkomstig het bepaalde in artikel 10.

Artikel 10. Kennisgeving van de start van een participatieproces

- Lid De bekendmaking van het voornemen van de start van het participatieproces, bedoeld in artikel
1. 4, derde lid, van de Participatie- en inspraakverordening 2019, doet het bestuursorgaan via een kennisgeving in het digitale Gemeenteblad als bedoeld in artikel 12 van de Bekendmakingswet. Het bestuursorgaan doet de kennisgeving in de eerstvolgende Gemeenteberichten van de Stadskrant.
 2. Lid Het bestuursorgaan heeft een inspanningsverplichting om de bekendmaking voldoende bij potentiële deelnemers aan het participatieproces onder de aandacht te brengen door zo nodig extra maatregelen te nemen in aanvulling op de kennisgevingen in het eerste lid die passen bij de omvang van het aantal potentiële deelnemers en bij het onderwerp van het beleidsvoornemen.
 3. Lid In aanvulling op het bepaalde in artikel 4, derde lid, van de Participatie- en inspraakverordening 2019 vermeldt het bestuursorgaan in de kennisgeving, bedoeld in het eerste lid van dit artikel, ook contactgegevens voor belanghebbenden die nadere informatie wensen over het participatieproces.
 4. Lid Ter uitvoering van het bepaalde in artikel 7 vermeldt het bestuursorgaan in de kennisgeving dat het participatieproces voor eenieder openstaat.
 5. Lid Indien de participatie de voorbereiding van een raadsbesluit betreft, informeert het bestuursorgaan de raad in naleving van artikel 4, vijfde lid, van de Participatie- en inspraakverordening 2019 doordat raadsleden gebruik kunnen maken van de emailnotificatie van de kennisgeving in het Gemeenteblad.

Artikel 11. Eindverslag participatieproces (participatierapportage)

In aanvulling op het bepaalde in artikel 5, eerste lid, van de Participatie- en inspraakverordening 2019 geeft het bestuursorgaan in de participatierapportage tevens aan welke communicatiemiddelen het ingezet heeft om potentiële belanghebbenden te betrekken bij het participatieproces.

Artikel 12. Openbaar maken eindverslag participatieproces (participatierapportage)

Lid Het bestuursorgaan maakt de participatierapportage openbaar als bedoeld in artikel 5, tweede

1. lid van de Participatie- en inspraakverordening 2019 bij de start van de eerstvolgende fase van het proces,
 - a. en indien dat de terinzagelegging van een ontwerpbesluit voor inspraak is als bedoeld in de Participatie- en inspraakverordening 2019, als bijlage bij dat ontwerpbesluit;
 - b. en indien dat de terinzagelegging van een ontwerpbesluit voor zienswijzen is bij een wettelijk voorgeschreven uniforme openbare voorbereidingsprocedure als bedoeld in afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht, als bijlage bij dat ontwerpbesluit;
 - c. en indien dat het besluit door het bestuursorgaan is tot vaststelling van het beleid dat bekendgemaakt wordt in naleving van artikel 3:42 van de Algemene wet bestuursrecht of op vergelijkbare wijze als in dat artikel, als bijlage bij dat besluit;
 - d. en indien dat een collegebesluit betreft voor een raadsvoorstel om het beleid vast te stellen, door toezending van de participatierapportage aan de deelnemers van het participatieproces zo spoedig mogelijk na dat collegebesluit; of
 - e. indien dat een andere fase is dan omschreven onder sub a tot en met d, door bekendmaking van de participatierapportage in het Gemeenteblad en de Gemeenteberichten of door toezending aan de deelnemers van het participatieproces.

- Lid 2. Gelijk met het openbaar maken van de participatierapportage als bedoeld in artikel 5, tweede lid van de Participatie- en inspraakverordening 2019 deelt het bestuursorgaan aan de deelnemers van het participatieproces mee hoe zij kennis kunnen nemen van de openbaargemaakte participatierapportage, indien dat niet aan hen wordt toezonden, en hoe zij deel kunnen nemen aan het vervolgproces.

Artikel 13. Afbreken van voorbereidingsproces voor nieuw beleid

- Lid 1. Het bestuursorgaan kan tijdens of na het participatieproces besluiten dat van het beleidsvoornemen wordt afgezien. Het bestuursorgaan stelt in dat geval de participatierapportage vast met daarbij gemotiveerd het besluit dat van het beleidsvoornemen wordt afgezien.

- Lid 2. Het bestuursorgaan stelt de deelnemers aan het participatieproces zo spoedig mogelijk in kennis van het besluit en het verslag bedoeld in het eerste lid.

Artikel 14. Vrijwillig toepassen van Verordening en Beleidsregels

Het bestuursorgaan kan de regeling in de Participatie- en inspraakverordening 2019 in samenhang met deze beleidsregels, op vrijwillige basis op dezelfde manier toepassen voor andere voorbereidingsprocessen waarvoor die toepassing niet verplicht is.

Artikel 15. Fatsoensnormen bij participatie

Communicatie tussen het bestuursorgaan en participanten moet op een respectvolle en fatsoenlijke manier verlopen.

Hoofdstuk 3: Slotbepalingen**Artikel 16. Inwerkingtreden beleidsregels**

- Lid 1. De beleidsregels treden in werking met ingang van de dag na publicatie ervan in het Gemeenteblad bedoeld in artikel 6 van de Bekendmakingswet.

- Lid 2. De verplichting dat het bestuursorgaan participatie verleent ter voorbereiding op het vaststellen van beleid tenzij een uitzonderingsgrond van toepassing is bedoeld in artikel 4, treedt zes maanden na het bekendmaken van deze beleidsregels in het Gemeenteblad bedoeld in artikel 6 van de Bekendmakingswet, in werking.

- Lid 3. In afwijking van het tweede lid geldt de verplichting voor het college om participatie te verlenen ter voorbereiding op het vaststellen van het omgevingsplan, de omgevingsvisie of een programma bedoeld in de Omgevingswet tenzij een uitzonderingsgrond van toepassing is als bedoeld in artikel 4, met ingang van de dag na publicatie van deze beleidsregels in het Gemeenteblad bedoeld in artikel 6 van de Bekendmakingswet.

Artikel 17. Overgangsbepaling

Lid 1. Een participatieproces voor ander beleid dan voor het omgevingsplan, de omgevingsvisie of een programma bedoeld in de Omgevingswet, dat het bestuursorgaan heeft voorbereid aan de hand van een participatieplan op grond van artikel 4 van de Participatie- en inspraakverordening 2019 dat is vastgesteld vóór het inwerkingtreden van deze beleidsregels en welk besluitvormingsproces nog niet afgerond is op het moment van het inwerkingtreden van deze beleidsregels, rondt het bestuursorgaan af in overeenstemming met dat participatieplan.

Lid 2. Een participatieproces ten behoeve van het omgevingsplan, de omgevingsvisie of een programma bedoeld in de Omgevingswet, dat voldoet aan deze beleidsregels en de Participatie- en inspraakverordening 2019 en dat gestart is vóór het inwerkingtreden van deze beleidsregels of vóórdat de Omgevingswet in werking getreden is, wordt aangemerkt als een participatieproces dat voldoet het gemeentelijke participatiebeleid als bedoeld in de artikelen 10.2, 10.7 en 10.8 van het Omgevingsbesluit.

Artikel 18. Citeertitel

Deze beleidsregels kunnen aangehaald worden als: Beleidsregels Participatie

TOELICHTING

Algemene toelichting

1. Aanleiding

De burgemeester en het college van burgemeester en wethouders willen de uniformiteit en de transparantie van participatieprocessen en de betrokkenheid van de stad daarbij vergroten.

Het college wil ook voorzien in het wettelijk vereiste gemeentelijke beleid voor participatie ter voorbereiding op de vaststelling van het omgevingsplan, een programma en de omgevingsvisie als bedoeld in de Omgevingswet.

Het college wil het participatiebeleid voor het omgevingsplan, de omgevingsvisie en programma's en voor ander beleid waarop de Participatie- en inspraakverordening 2019 van toepassing is daarbij zo veel als mogelijk uniformeren.

Het college wil deze verbeteringen die tevens bedoeld zijn om te voldoen aan de Omgevingswet die binnen afzienbare tijd van kracht zal worden, nu al direct inzetten ten behoeve van de stad. Het college heeft daarom beleidsregels vastgesteld die dit mogelijk maken. De beleidsregels geven aan hoe het college de Participatie- en inspraakverordening 2019 gaat toepassen. Deze beleidsregels zijn dus aanvullend op de Participatie- en inspraakverordening 2019. Het college past deze verbeteringen toe reeds voordat het gemeentebestuur met de stad in gesprek gaat over de doorontwikkeling van het participatiebeleid en de aanpassing van de Participatie- en inspraakverordening 2019 door de raad. De ervaringen die met de beleidsregels worden opgedaan kunnen dan samen met de opbrengst uit de gesprekken met de stad verwerkt worden in de aanpassing van de Participatie- en inspraakverordening 2019.

2. Verbeteringen

De beleidsregels voorzien in de volgende verbeteringen:

- a. een eenduidige toepassing van de Participatie- en inspraakverordening 2019;
- b. het verplicht toepassen van participatie op tenminste het niveau raadplegen tenzij zich een vastgelegde uitzonderingsgrond voordoet;
- c. het starten van participatie in een zo vroeg mogelijk stadium van beleidsvoorbereiding en zo mogelijk werken met scenario's;
- d. het openstellen van participatie ten behoeve van eenieder zodat het participatieproces optimaal benut kan worden voor het inventariseren van betrokken belangen;
- e. het eenduidige gebruik van de begrippen 'participatieplan' en 'participatierapportage';
- f. aandacht voor verwachtingenmanagement;
- g. het waarborgen van contactgegevens voor belanghebbenden die nadere informatie wensen over het participatieproces;
- h. het waarborgen van een goede kennisgeving ten behoeve van de stad van het voornemen van een participatieproces in het Gemeenteblad en de Gemeenteberichten, waarbij geïnteresseerden zich kunnen abonneren op een digitale signaleringsfunctie van het Gemeenteblad;
- i. inspanningsverplichting om zo nodig extra maatregelen in te zetten om potentiële participanten zo goed mogelijk te betrekken bij het participatieproces;
- j. het waarborgen van duidelijkheid over het participatieproces voor de voorbereiding van samenhangend beleid;
- k. het vastleggen van een inspanningsverplichting voor initiatiefnemers voor het afstemmen hun activiteiten met mogelijk belanghebbenden;

- l. het waarborgen van het actief informeren van deelnemers aan het participatieproces over de participatierapportage en over de volgende fase van het proces om tot nieuw beleid te komen;
- m. voorzien in wettelijk verplicht decentraal beleid voor participatie ten behoeve van het omgevingsplan, de omgevingsvisie en programma's bedoeld in het Omgevingsbesluit.

3. Doelen van participatie

De doelen van participatie zijn dat het bestuursorgaan zowel beleidskeuzes wil afstemmen met de stad die het bestuursorgaan zelf naar voren brengt, als dat het bestuursorgaan 'blinde vlekken' bij de voorbereiding van beleid wil voorkomen door informatie uit de stad te verzamelen waarmee het bestuursorgaan zelf niet bekend is.

Deze doelen vinden hun grondslag in de algemene beginselen van behoorlijk bestuur dat een besluit voorzien moet zijn van een goede motivering, besluitvorming zorgvuldig voorbereid moet zijn door het verzamelen van de nodige kennis over relevante feiten en de af te wegen belangen en dat die betrokken belangen zorgvuldig afgewogen moeten worden. Het bestuursorgaan betreft daarom de in het participatieproces naar voren gebrachte informatie zoals belangen, kennis, opties en kansen bij de besluitvorming over beleid¹.

Daarnaast heeft participatie tot doel om draagvlak voor beleid te vergroten, kansen te benutten, de stad meer invloed te geven op besluitvorming en het besluitvormingsproces efficiënter en effectiever te maken door inbreng van de stad in een zo vroeg mogelijk stadium van het besluitvormingsproces te betrekken.

Deze doelen betekenen overigens niet dat het bestuursorgaan dat het beleid vaststelt² ook alles wat participanten naar voren hebben gebracht een plek moeten geven in het vast te stellen beleid. Participatie is nadrukkelijk niet mislukt als participanten niet hun wensen terugzien in het beleid. Dat is namelijk simpelweg niet altijd mogelijk omdat er meestal een veelheid aan belangen meespelen en er dus een afweging gemaakt moet worden of en hoe alle belangen een plek kunnen krijgen in het beleid. Participatie is geslaagd als alle belangen in beeld zijn gekomen en daarover een gemotiveerde belangenafweging heeft plaatsgevonden. Dit kan niettemin tot oprechte teleurstellingen leiden bij participanten. Via verwachtingsmanagement aan de voorkant van het participatieproces zal geprobeerd om participanten met zo realistisch mogelijke verwachtingen aan het participatieproces te laten deelnemen. Bij de vaststelling van het beleid wordt bovendien op grond van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur goed gemotiveerd indien inbreng uit de participatie geen plek kon krijgen in het beleid.

4. Stappenplan

Bij het voorbereiden van besluitvorming over beleid worden bij het gelegenheid geven tot participatie overeenkomstig de Participatie- en inspraakverordening 2019 en deze beleidsregels de volgende processtappen onderscheiden.

- Stap 1: Wel of geen participatie
- Stap 2: Start en reikwijdte van het participatieproces
- Stap 3: Participatieplan
- Stap 4: Kennisgeving
- Stap 5: Het feitelijke participatieproces
- Stap 6: Participatierapportage

Stap 1: Wel of geen participatie (artikel 4)

De hoofdregel³ is dat het bestuursorgaan bij de voorbereiding van de besluitvorming over beleid altijd participatie verleent tenzij een van de uitzonderingssituaties zich voordoet. De Participatie- en inspraakverordening 2019⁴ geeft aan dat die uitzonderingsgronden zich voor doen:

- indien sprake is van beleidsvoornemens op basis van de reguliere of uitgebreide procedure als bedoeld in de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht;
- indien sprake is van uitvoering van regelingen van hogere overheden waarbij van enige beleidsvrijheid geen sprake is;
- ten aanzien van ondergeschikte herzieningen van een eerder vastgesteld beleidsvoornemen;
- ten aanzien van een beleidsvoornemen dat rechtstreeks voortvloeit uit een beleidsvoornemen waarover al participatie of inspraak heeft plaatsgehad en dat tijdens deze participatie of inspraak het beleidsvoornemen redelijkerwijs te voorzien was;

1) Ook als dat beleid geen *besluit* is in de strikte zin van de Algemene wet bestuursrecht.

2) Dat kan in dit verband zowel de burgemeester als het college van burgemeester en wethouders alsook de gemeenteraad zijn.

3) Artikel 4, eerste lid, van deze beleidsregels

4) Artikel 6, derde lid, van de Participatie- en inspraakverordening 2019

- ten aanzien van een beleidsvoornemen dat uitsluitend of hoofdzakelijk betrekking heeft op interne of organisatorische aangelegenheden van de gemeente.

In deze beleidsregels⁵ is daaraan toegevoegd dat het bestuursorgaan geen gelegenheid tot participatie geeft:

- als dit bij of krachtens wettelijk voorschrift is uitgesloten;
- ter voorbereiding op het vaststellen van het omgevingsplan, de omgevingsvisie of een programma bedoeld in de Omgevingswet, als gemeentelijk beleid dat is vastgelegd in een ander beleidsinstrument dan in het omgevingsplan, de omgevingsvisie of een programma bedoeld in de Omgevingswet, zonder beleidsinhoudelijke wijzigingen verplaatst wordt naar het omgevingsplan, de omgevingsvisie of een programma;
- ter voorbereiding op besluitvorming die betrekking heeft op de begroting, de rekening, de tarieven voor gemeentelijke dienstverlening en belastingen als bedoeld in hoofdstuk XV van de Gemeentewet.

Ten slotte kan het bestuursorgaan afzien van participatie wanneer het beleidsvoornemen urgent is of van algemeen belang vanwege veiligheid, openbare orde, gezondheid, nutsvoorzieningen, huisvestings(locatie) kwetsbare doelgroepen, (dreigende) fysieke schade of tijdelijke humanitaire hulp.

Bij het uitvoeren van de Omgevingswet betekent dit o.a. dat het bestuursorgaan geen participatie verleent indien sprake is van uitvoering van regelingen van hogere overheden waarbij van enige beleidsvrijheid bij het gemeentebestuur geen sprake is. Die situatie kan zich voordoen in geval van bijvoorbeeld een instructie of instructieregel van het rijk of de provincie.

Daarnaast zal na de invoering van de Omgevingswet geldend gemeentelijk beleid overgezet moeten worden naar beleidsproducten in de beleidscyclus van de Omgevingswet zoals ook voorschreven in de Leidse Werkwijzer Bestuur en Omgevingswet (Rv. 21.0087 d.d. 7 oktober 2021). Het bestuursorgaan zal in die gevallen geen participatie verlenen indien beleid *beleidsneutraal* overgezet wordt naar het omgevingsplan, de omgevingsvisie of een programma.

Als bij het overzetten van bestaand beleid toch inhoudelijke beleidskeuzes gemaakt moeten worden, bijvoorbeeld vanwege integrale afstemming met andere beleidsaspecten, dan zal bij de voorbereiding van de besluitvorming daarover wel gelegenheid voor participatie gegeven moeten worden.

Bij een beleidsvoornemen kan bij het bestuursorgaan de indruk bestaan dat er geen echte keuzes zijn en de directe impact van beleid zeer gering zal zijn. Indien zich echter niet een van de uitzonderingsgronden voordoet, zal het bestuursorgaan toch participatie toepassen juist om te voorkomen dat bij de voorbereiding blinde vlekken blijven bestaan, dus om de situatie te vermijden dat het bestuursorgaan niet wist dat het van bepaalde relevante informatie niet afwist.

De jurisprudentie gaat ook specifiek in op de situatie waarin bijvoorbeeld een beleidskeuze al gemotiveerd is vastgelegd in een eerder beleidsdocument. Het bestuursorgaan hoeft dan geen nadere afweging van die beleidskeuze te maken bij de voorbereiding van het besluit en kan volstaan met een verwijzing naar dat eerdere beleidsdocument⁶.

Daarbij geldt een coalitieakkoord dat wordt vastgelegd door een nieuw college, overigens niet als een beleidsdocument. De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State oordeelt daarover dat dit een politiek akkoord betreft tussen coalitiepartijen waarin politieke vraagstukken en standpunten tegen de achtergrond van toekomstige ontwikkelingen in de gemeente⁷ in een document zijn gezet. Dit document maakt daarom geen onderdeel uit van het beleid van de gemeente. Bij de voorbereiding van beleid als uitwerking afspraken uit een coalitieakkoord wordt voor de afweging van keuzes daarom niet enkel verwezen naar het coalitieakkoord en zal het besluit een zelfstandige motivering moeten bevatten waar een participatieproces aan ten grondslag ligt.

Indien na participatie of inspraak vastgestelde beleidskaders nader worden uitgewerkt in nieuwe meer gedetailleerdere beleidskaders geldt de uitzonderingsgrond dat geen participatie verleend wordt niet, bedoeld in artikel 6, derde lid, aanhef en sub d van de Participatie- en inspraakverordening 2019. Er is dan geen sprake van een beleidsvoornemen dat rechtstreeks voortvloeit eerder vastgesteld beleid. Bij het uitwerken van meer globale kaders naar meer gedetailleerdere beleidskaders is immers ruimte om

5) Artikel 3, tweede lid van deze beleidsregels

6) Zie uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State: [ECLI:NL:RVS:2020:1264 van 20 mei 2020 \(rechtsoverweging 3 t/m 3.3\)](#).

7) Zie de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State: [ECLI:NL:RVS:2021:2898 van 22 december 2021 \(rechtsoverweging 5 t/m 5.2\)](#).

keuzes te maken. Dat is precies ook de reden waarom dat beleid nader wordt uitgewerkt in meer gedetailleerdere beleidskaders, namelijk om aan te geven welke beleidskeuzes is er gemaakt zijn. En juist in de situatie waar beleidskeuzes worden voorbereid is participatie van belang gezien de doelen van participatie zoals vastgelegd in deze beleidsregels. Anders gezegd, bij getrechterde besluitvorming waarin bij opeenvolgende stappen het beleid steeds verder wordt uitgewerkt en steeds gedetailleerder wordt, is de hoofdregel dat altijd bij elke stap participatie toegepast wordt.

Wanneer de vaststelling van een bestemmingsplan of het omgevingsplan wordt voorbereid op verzoek van initiatiefnemer die niet de gemeente zelf is, dan heeft die initiatiefnemer ook zelf een inspanningsverplichting voor een goede afstemming van zijn activiteit die mogelijk gemaakt wordt, met eventuele belanghebbenden.

Stap 2: Start en reikwijdte van het participatieproces (artikel 5)

Het bestuursorgaan zorgt dat het participatieproces zo goed mogelijk invloed kan hebben op (de voorbereiding van) de besluitvorming door het participatieproces vroegtijdig te starten. Het bestuursorgaan start het participatieproces daarom op een moment dat alle opties nog open zijn binnen de geldende gemeentelijke kaders die met participatie zijn vastgesteld. Het bestuursorgaan stelt belanghebbenden dus niet voor voldongen feiten en confronteert hen niet met al gemaakte keuzes die niet vastliggen in beleid dat eveneens na participatie tot stand gekomen is.

Het bestuursorgaan spant zich in om in het participatieproces verschillende scenario's voor te leggen. Scenario's hoeven geen tot in detail uitgewerkte varianten te zijn, maar kunnen globale alternatieven zijn. Niet elk beleidsvoorstel zal zich goed lenen om met scenario's te werken. Het is daarom ook een inspanningsverplichting voor het bestuursorgaan wat betekent dat het bestuursorgaan kan aangeven dat in een specifiek geval het werken met scenario's niet goed mogelijk is en dus achterwege blijft.

Het staat het bestuursorgaan vrij om een participatieproces uit te breiden met extra participatierondes, zodat participanten niet enkel aan het begin maar – bij een meer omvangrijk voorbereidingstraject – ook op latere momenten bij de voorbereiding betrokken worden.

Het voorgaande zal veelal betekenen dat het participatieproces al veel eerder moet starten dan de voorbereidingen voor het opstellen van het beleidsdocument zelf waarin het beleid wordt vastgelegd, bijvoorbeeld een visiedocument, een beleidsnota of juridisch bindende regels. Participatie gaat immers veel verder dan alleen over de vorm waarin het beleid wordt vastgelegd, het gaat juist ook om betrokken te worden bij inhoudelijke beleidskeuzes. En de (eerste) inhoudelijke beleidskeuzes worden vaak al veel eerder gemaakt voordat nagedacht wordt over het vastleggen van het beleid in een concept beleidsdocument.

Stap 3: Participatieplan (artikelen 6 tot en met 9)

Als het bestuursorgaan participatie verleent legt het bestuursorgaan in een participatieplan vast hoe het bestuursorgaan het participatieproces vormgeeft⁸. Daarin legt het bestuursorgaan vast:

- a. het doel en de intentie van de participatie;
- b. het niveau van de participatie, waarbij een keuze wordt gemaakt uit: raadplegen, adviseren, co-produceren of meebeslissen;
- c. de inhoudelijke, financiële, procedurele en overige kaders voor de participatie en de wijze waarop deze kaders vooraf met de deelnemers worden gecommuniceerd;
- d. de schaal waarop het participatieproces speelt;
- e. wie de deelnemers zijn van het participatieproces;
- f. de wijze en het tijdstip waarop de deelnemers hun inbreng kunnen leveren;
- g. de wijze waarop deelnemers over de voortgang op de hoogte worden gehouden;
- h. de verdeling van verantwoordelijkheden voor de verschillende stappen in het participatieproces tussen initiatiefnemers of deelnemers enerzijds en de gemeente anderzijds;
- i. de wijze en het tijdstip waarop burgemeester en wethouders reageren op de uitkomsten van het participatieproces;
- j. de begroting van de kosten van het participatieproces (door te verwijzen naar de reguliere financiële planning & control cyclus);
- k. communicatieaanpak voor het verwachtingenmanagement;
- l. contactgegevens voor belanghebbenden die nadere informatie wensen over het participatieproces;
- m. de wijze waarop eventueel samenhangend beleid tegelijk wordt voorbereid.

Het participatieplan bevat geen concept- of ontwerpbeleidstekst dat met het participatieproces beoogd wordt om te worden voorbereid. Het ter inzage leggen van een concept-of ontwerpbeleidstekst hoort bij een inspraakprocedure of een wettelijk voorgeschreven uniforme openbare voorbereidingsprocedure en niet bij een participatieprocedure. Het participatieplan kan bij het doel en de intentie van de partici-

8) Artikel 4 van de Participatie- en inspraakverordening 2019 en artikelen 6 van deze beleidsregels

patie wel een of meer keuzes voorleggen, maar dat hoeft niet: het participatieplan kan ook meer algemeen het doel en de intentie van het voor te bereiden beleid omschrijven. Het voorleggen van keuzes kan eventueel ook later in het participatietraject aan de orde komen.

Het participatieplan moet er wel zonder meer opgericht zijn om eventuele belanghebbenden uit te nodigen om belangen en informatie naar voren te brengen die relevant zijn voor de voorbereiding van het beleid. Dit volgt uit de doelen van participatie⁹.

Reikwijdte van de deelnemers

Het bestuursorgaan stelt het participatieproces voor eenieder open. Dit is een directe consequentie van de doelen met participatie beoogd zijn. Het gaat in het participatieproces juist om het onderzoeken van belangen die betrokken kunnen zijn bij het beleid dat voorbereid wordt. Het past hierbij niet om deelnemers op voorhand toegang tot het participatieproces te ontzeggen.

Participatieniveau en participatievorm

Het bestuursorgaan kiest bij het opstellen van het participatieplan de mate waarin belanghebbenden invloed hebben via participatie op het besluitvormingsproces. Dit is het participatieniveau. De keuze die de participatieladder biedt, zoals benoemd in de Participatie- en inspraakverordening 2019, bestaat uit: informeren, raadplegen, adviseren, coproduceren en meebeslissen. Het bestuursorgaan kiest tenminste voor de trede 'raadplegen'. Deze beleidsregels hebben deze trede als minimaal participatieniveau vastgelegd, omdat er bij 'informeren' geen mogelijkheid is voor actieve participatie: belanghebbenden kunnen dan niet hun inbreng geven bij de voorbereiding van het nieuwe beleid. Belanghebbenden worden enkel geïnformeerd dat er nieuw beleid aan komt. Dit is geen volwaardige of nuttige vorm participatie die bijdraagt aan de in deze beleidsregels gestelde doelen van participatie.

Het bestuursorgaan kan ook voor een hogere trede dan raadplegen kiezen.

Grofweg geldt, hoe hoger de trede is die het bestuursorgaan kiest, hoe meer invloed belanghebbenden hebben op de besluitvorming (participatieve democratie) en hoe lager die trede is, hoe meer invloed het bestuursorgaan zelf heeft dat het beleid vaststelt na participatie (representatieve democratie).

Het participatieniveau moet onderscheiden worden van de participatievorm. Per trede - en dus ook bij raadplegen - kan de participatie namelijk op verschillende manieren vormgegeven worden. Hiervoor kan het bestuursorgaan verschillende participatiemiddelen gebruiken zoals een gesprek, een bijeenkomst, een enquête, ontwerpateliers, stadsgesprekken, de inzet van het online participatieplatform 'doemee.leiden.nl' of een andere geschikte vorm. De keuze voor een (mix van) participatievorm(en) is maatwerk zal afhankelijk zijn van de gewenste accenten op democratische waarden als inclusiviteit en representativiteit (o.a. ook aandacht voor jongeren en internationals), transparantie, deliberatie (overleg), efficiëntie en toegankelijkheid¹⁰.

Het participatieniveau en de participatievorm die het bestuursorgaan kiest legt het bestuursorgaan vast in het participatieplan.

Samenhangend beleid

In sommige gevallen kan het wenselijk zijn dat nieuw of geactualiseerd beleid tegelijk wordt doorgevoerd op verschillende beleidsniveaus, dus in verschillende beleidsinstrumenten zoals de omgevingsvisie, een programma en het omgevingsplan. Het ligt dan voor de hand om het participatieproces hiervoor te bundelen. Het is belangrijk om de samenhang voor eenieder transparant te maken. Dat begint al met een gezamenlijk participatieplan.

De situatie kan zich voordoen dat gedurende een participatieproces volgens de Participatie- en inspraakverordening 2019 en deze beleidsregels blijkt dat het onvoorzien wenselijk of noodzakelijk is om extra beleid voor te bereiden en vast te stellen. Bijvoorbeeld indien gedurende een participatieproces (op vrijwillige basis¹¹) ten behoeve van een omgevingsvergunning voor bouwen binnen de kaders van het omgevingsplan blijkt dat ook een wijziging van het omgevingsplan wenselijk of noodzakelijk is. In dat geval wordt het participatieplan aangepast als bedoeld in artikel 4, vierde lid van de Participatie- en inspraakverordening 2019 en bekend gemaakt. Omdat het een wijziging van het omgevingsplan betreft zal dan ook aan de formele kennisgeving voldaan moeten bedoeld in artikel 16.29 van de Omgevingswet en artikel 10.2 van Omgevingsbesluit. Maar waar het hier om gaat is dat het college in dat geval het participatieproces niet over hoeft te doen, maar het lopende participatieproces voortzet. De wijziging van het omgevingsplan was immers niet eerder voorzien en nu het wel voorzien wordt, wordt het participatieproces daar zo spoedig mogelijk op aangepast.

9) Artikel 3 van de beleidsregels.

10) Meer info hierover staat bijvoorbeeld in de participatiewijzer van Prodemos: <https://www.participatiewijzer.nl/> waarnaar ook de Memorie van Toelichting bij de Wet versterking participatie op decentraal niveau verwijst.

11) Participatie ten behoeve van een omgevingsvergunning voor een activiteit die voldoet aan het omgevingsplan is niet verplicht en kan ook niet verplicht gesteld worden, maar is wel toegestaan en kan ook heel wenselijk zijn. Het bestuursorgaan past de Participatie- en inspraakverordening 2019 en deze beleidsregels dan vrijwillig toe zoals bedoeld in artikel 14 van deze beleidsregels.

Stap 4: Kennisgeving (artikel 10)

Het bestuursorgaan geeft kennis van het voornemen om een participatieproces te starten in het Gemeentebled en in de Gemeenteberichten van de Stadskrant. In de kennisgeving geeft het college aan - kort gezegd - waar het participatieproces over gaat en hoe belanghebbenden betrokken zullen worden in het participatieproces. De kennisgeving is een verwijzing naar het participatieplan.

De kennisgeving in het Gemeentebled en de Gemeenteberichten is de minimumnorm. Het bestuursorgaan heeft een inspanningsverplichting om zo nodig aanvullende maatregelen te nemen om potentiële participanten voldoende te betrekken bij het participatieproces. Het bestuursorgaan maakt zelf de afweging of die extra inspanningen nodig zijn in de vorm van bijvoorbeeld de inzet van extra communicatiemiddelen en -kanalen. Die extra inzet kan bijvoorbeeld ook gericht zijn op een specifieke groep van belanghebbenden. De extra inzet benoemt het bestuursorgaan in het participatieplan.

In de beleidsregels is geen standaard verplichting opgenomen om mogelijke belanghebbenden te informeren over het participatieproces door middel van brief. Eenieder kan namelijk gebruik maken van de digitale email-attendingsservice van het Gemeentebled, zodat zij altijd op de hoogte kunnen zijn van de voor hen gewenste berichten van het bestuursorgaan. Indien belangen van een groep mensen heel specifiek betrokken is bij een beleidsvoornemen of indien het bestuursorgaan een groep mensen wil bereiken die naar verwachting niet regelmatig niet aan hen persoonlijk gerichte overheidsberichten leest kan een extra communicatiemethode gewenst zijn. De kennisgeving in de papieren Gemeenteberichten van de Stadskrant zorgt er standaard voor dat ook mensen die digitaal minder goed bereikbaar zijn toch op de hoogte kunnen zijn van een nieuw participatieproces.

Via de email-attendingsservice informeert het bestuursorgaan ook de raadsleden over een nieuw participatieproces ter voorbereiding op een raadsbesluit.

Indien een wijziging van het omgevingsplan wordt voorbereid voldoet het college bij de kennisgeving tevens aan het bepaalde in de artikelen 10.2, eerste lid, van het Omgevingsbesluit in samenhang met artikel 16.29 van de Omgevingswet over de kennisgeving van het voornemen om het omgevingsplan vast te stellen.

Stap 5: Het feitelijke participatieproces

Het college voert het participatieproces uit zoals dat vastgelegd is in het participatieplan en de kennisgeving.

Stap 6: Participatierapportage (artikelen 11 en 12)

Het bestuursorgaan stelt een eindverslag van het participatieproces op. Dat is de participatierapportage. In de participatierapportage vermeldt het bestuursorgaan hoe belanghebbenden betrokken zijn bij de voorbereiding van het betreffende beleid, wat belanghebbenden naar voren hebben gebracht en welk effect die inbreng volgens het bestuursorgaan zal hebben op de verdere besluitvorming over het beleid. De participatierapportage is dus niet (enkel) het verslag van een eventuele participatieavond. De participatierapportage gaat over de hele participatieprocedure.

Bij het opstellen van de participatierapportage maakt het bestuursorgaan een afweging van alle betrokken belangen, waaronder de individuele belangen van bijvoorbeeld bewoners en bedrijven en het algemeen belang voor de stad en de samenleving als geheel.

Het bestuursorgaan maakt de participatierapportage openbaar (op de manier zoals omschreven in artikel 12, eerste lid van de beleidsregels) en deelt de deelnemers aan het participatieproces mee hoe zij kennis kunnen nemen van de participatierapportage en van het vervolgproces.

Bij vastleggen van persoonsgegevens van deelnemers aan het participatieproces en bij het openbaar maken van de participatierapportage (denk aan persoonsgegevens in het verslag) moet voldaan worden aan de geldende regels over de bescherming van privacy.

Artikelsgewijze toelichting

Hoofdstuk 1: Inleidende bepalingen

Artikel 2. Toepassingsbereik

De bepaling in lid 1 zorgt ervoor dat deze beleidsregels niet alleen van toepassing zijn op het omgevingsplan, de omgevingsvisie en programma's als bedoeld in de Omgevingswet, maar dat het participatiebeleid zoveel mogelijk gelijk is voor de voorbereiding van al het beleid.

Aangezien de Participatie- en inspraakverordening 2019 zelf niet de artikelen 10.2, 10.7 en 10.8 van het Omgevingsbesluit expliciet als juridische grondslag benoemt, wordt in lid 2 expliciet bepaald waaruit het wettelijk verplichte decentrale participatiebeleid ten behoeve van de vaststelling van het omgevingsplan, de omgevingsvisie en een programma bestaat.

Participatie in relatie tot een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit zal via een apart besluit van de gemeenteraad geregeld worden op basis van artikel 16.55, zevende lid, van de Omgevingswet.

Artikel 3. Doelen van participatie

De doelen van participatie vinden onder andere hun oorsprong in de algemene beginselen van behoorlijk bestuur zoals die vastgelegd zijn in de artikelen 3:2, 3:4 en 3:46 van de Algemene wet bestuursrecht. Deze bepalingen gaan over besluiten in de zin van artikel 1:3 van de Algemene wet bestuursrecht (dat is een schriftelijke beslissing van een bestuursorgaan, inhoudende een publiekrechtelijke rechtshandeling). Niet al het beleid dat met deze beleidsregels zal worden voorbereid zullen besluiten zijn in de zin van artikel 1:3 van de Algemene wet bestuursrecht (een omgevingsvisie is niet gericht op rechtsgevolg). De genoemde algemene beginselen van behoorlijk bestuur past het college dan op overeenkomstige wijze toe. Bovendien kan beleid de grondslag zijn voor besluiten in de zin van artikel 1:3 van de Algemene wet bestuursrecht, zodat indirect genoemde algemene beginselen van behoorlijk bestuur van belang zijn.

Hoofdstuk 2: Participatie bij beleidsvoornemens

Voor de algemene toelichting op de artikelen 4 tot en met 14 wordt verwezen naar het algemene deel van de toelichting. Hieronder volgen nog enkele nadere opmerkingen.

Artikel 4. Toepassen van participatie

Uit jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State volgt dat het bestuursorgaan in gemeentelijk beleid mag vastleggen dat een initiatiefnemer, als dat niet de gemeente zelf is, de inspanningsverplichting heeft om draagvlak voor een initiatief te verwerven dat met een bestemmingsplan gefaciliteerd moet worden¹². Dat zal dus op vergelijkbare wijze ook gelden voor het omgevingsplan.

Artikel 7. Reikwijdte van de deelnemers

In de Participatie- en inspraakverordening 2019 is bepaald dat participatie uitsluitend verleend wordt aan inwoners, belanghebbenden en bedrijven of organisaties die lokaal van belang zijn of een lokaal belang hebben¹³.

In de artikelen 10.2, 10.7 en 10.8 van het Omgevingsbesluit wordt de reikwijdte van het participatieproces voor het omgevingsplan, de omgevingsvisie en programma's omschreven als 'burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen'. In de Omgevingswet wordt onder een participatieve aanpak verstaan: het in een vroegtijdig stadium betrekken van belanghebbenden (burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen) bij het proces van besluitvorming over een project of activiteit¹⁴.

De Omgevingswet lijkt hiermee participatie breder op te stellen dan de Participatie- en inspraakverordening 2019.

Daarnaast is het doel van participatie juist het inventariseren van belangen die mogelijk betrokken zijn bij het beleid dat voorbereid wordt en het benutten van ideeën en mogelijkheden uit de stad die daarbij van voordeel kunnen zijn. Het op voorhand uitsluiten van deelnemers aan het participatieproces past daar niet bij.

Het bestuursorgaan stelt op grond van deze participatieregels het participatieproces daarom open voor eenieder.

Het ligt niet in de verwachting dat deze ruimere openstelling nadelige gevolgen zal hebben in de praktijk.

Het in de beleidsregels gehanteerde begrip 'belanghebbende' moet ruimer geïnterpreteerd worden dan het begrip 'belanghebbende' uit artikel 1:2 van de Algemene wet bestuursrecht: degene wiens belang rechtstreeks bij een besluit is betrokken. Feitelijk gaat het bij het participatieproces namelijk ook om onderzoek of het voorgenomen beleid daadwerkelijk iemands belang raakt.

Artikel 10. Kennisgeving van de start van een participatieproces

De contactgegevens in de kennisgeving zijn bij voorkeur de contactgegevens van het KlantContactCentrum (KCC) dat zo nodig kan doorverwijzen naar de behandelend ambtenaar of de vervanger daarvan.

Artikel 11. Eindverslag participatieproces (participatierapportage)

Voor wat betreft artikel 11, tweede lid, van de beleidsregels wordt hier opgemerkt dat de kosten van het participatieproces nauw verbonden zijn met de totale kosten van de voorbereiding van een beleid.

¹² JbRvS, 201809237/1/R3, ECLI:NL:RVS:2020:1004, 8 april 2020 en 201810091/1/R3, ECLI:NL:RVS:2019:3580, 23 oktober 2019.

¹³ Artikel 3, tweede lid, van de Participatie- en inspraakverordening

¹⁴ Eerste Kamer 2019-2020, 34986, S, Invoeringswet Omgevingswet (Nadere Memorie van Antwoord)

Er is daarom voor gekozen om de kosten voor participatie niet afzonderlijk te verantwoorden in de participatierapportage en de kosten te verantwoorden samen met de overige kosten voor de voorbereiding van het beleid via de reguliere financiële planning en control cyclus.

Hoofdstuk 3: Slotbepalingen

De beleidsregels treden meteen na bekendmaking in het Gemeenteblad in werking (artikel 15, eerste lid).

Om te zorgen voor een soepele invoering van de beleidsregels moet voorkomen worden dat lopende voorbereidingsprocessen verstoord worden. Lopende voorbereidingsprocessen worden daarom niet direct geconfronteerd met een verplichting tot participatie: de verplichting gaat pas in voor beleid dat vastgesteld wordt na zes maanden na de bekendmaking van de beleidsregels in het Gemeenteblad. De voorbereiding van beleid dat dan vastgesteld wordt kan voldoende rekening houden met deze beleidsregels (artikel 15, tweede lid). Het is nadrukkelijk wel de bedoeling om indien mogelijk toch al participatie te verlenen ook al is de verplichting nog niet ingegaan. In dat geval worden de beleidsregels onverplicht toegepast. Artikel 15, tweede lid, ziet op beleid dat nog voorbereid wordt zonder participatie.

Om te voldoen aan de verplichting om gemeentelijk participatiebeleid te hebben voor het omgevingsplan, de omgevingsvisie en een programma, bedoeld in de artikelen 10.2, 10.7 en 10.8 van het Omgevingsbesluit, geldt de verplichting van participatie, afgezien van de uitzonderingsgronden, bedoeld in artikel 4, wel meteen voor deze beleidsinstrumenten met ingang van de dag na publicatie van deze beleidsregels in het Gemeenteblad bedoeld in artikel 6 van de Bekendmakingswet (artikel 15, derde lid).

Met betrekking tot overgangssituaties kunnen de volgende mogelijkheden zich voordoen.

- a) Het bestuursorgaan heeft voordat de beleidsregels van kracht zijn een participatieplan vastgesteld ter voorbereiding van beleid, dat niet ziet op het vaststellen van de omgevingsvisie, het omgevingsplan of een programma bedoeld in de Omgevingswet. Het besluitvormingsproces voor dat beleid is nog niet afgerond voordat de beleidsregels van kracht worden. Het bestuursorgaan stelt dan het beleid vast aan de hand van het uitgevoerde participatieproces zoals dat is vastgelegd in het participatieplan (artikel 16 eerste lid).
- b) Het bestuursorgaan heeft een participatieplan vastgesteld overeenkomstig de Participatie- en inspraakverordening 2019 en deze beleidsregels voordat deze beleidsregels van kracht zijn of voordat de Omgevingswet in werking getreden is, ten behoeve van het vaststellen van de omgevingsvisie, het omgevingsplan of een programma bedoeld in de Omgevingswet. Het participatieproces overeenkomstig dit participatieplan voor het vaststellen van de omgevingsvisie, het omgevingsplan of een programma wordt aangemerkt als een participatieproces dat voldoet aan de Participatie- en inspraakverordening 2019 en deze beleidsregels en dus aan het gemeentelijk participatiebeleid als bedoeld in de artikelen 10.2, 10.7 en 10.8 van het Omgevingsbesluit (artikel 16, tweede lid).