

Hoofdstuk 1 Inleidende bepalingen

Artikel 1 Begripsomschrijvingen

1. Voor de toepassing van deze verordening wordt verstaan onder:

a.

Bestuursorgaan: het college van burgemeester en wethouders of de burgemeester.

b.

Inspraak: de mogelijkheid die een bestuursorgaan belanghebbenden en belangstellenden, zoals inwoners, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen, biedt om hun mening over beleid te geven als bedoeld in artikel 150, tweede lid, van de Gemeentewet;

c.

Publieksparticipatie: het op initiatief van een bestuursorgaan betrekken van belanghebbenden en belangstellenden, zoals inwoners, bedrijven, maatschappelijke organisaties of bestuursorganen van andere overheden, bij de voorbereiding, uitvoering en evaluatie van gemeentelijk beleid door de gemeente, zoals bedoeld in artikel 150, eerste lid, van de Gemeentewet en de artikelen 10.2, 10.7 en 10.8 van het Omgevingsbesluit.

d.

Overheidsparticipatie: dit begrip is de tegenhanger van het begrip publieksparticipatie en omvat alle vormen van samenwerking tussen een bestuursorgaan enerzijds en inwoners of maatschappelijke organisaties (exclusief organisaties met een commercieel oogmerk) anderzijds waarbij de inwoners of maatschappelijke organisaties (exclusief organisaties met een commercieel oogmerk) het initiatief nemen tot participatie. Onder overheidsparticipatie valt het uitdaagrecht en meewerken aan een burgerinitiatief.

e.

Participatie: de aanduiding van publieksparticipatie en overheidsparticipatie gezamenlijk.

f.

Participatieladder: de participatieladder wordt al jaren gebruikt om structuur aan te brengen in de verschillende manieren waarop samenwerking met de omgeving kan worden vorm gegeven.

Verschillende niveaus van participatie kunnen tegelijk binnen een project bestaan. Deze niveaus zijn:

Informereren: het gelegenheid geven aan belangstellenden om meer te weten te komen over een bepaald onderwerp. Dit is geen participatie.

Raadplegen: het gelegenheid geven aan ingezetenen en belanghebbenden om ideeën, wensen en meningen naar voren te brengen of voorkeuren aan te geven die bij de beleidsvorming of de uitvoering worden betrokken.

Adviseren: antwoord geven door belanghebbenden en ingezetenen op een door een bestuursorgaan geformuleerde vraag, of uit eigen beweging.

Coproduceren: het door gemeente en daartoe uitgenodigde deelnemers in gezamenlijk overleg ontwikkelen van een plan met inachtneming van vooraf meegegeven kaders.

Meebeslissen: de gemeente en participant komen het onderwerp overeen, zoeken samen naar oplossingen en nemen gezamenlijk besluiten.

g.

Uitdaagrecht (right to challenge): de gemeente biedt inwoners en maatschappelijke organisaties de mogelijkheid een voorstel te doen om de uitvoering van een gemeentelijke taak over te nemen of samen te werken met de gemeente, indien zij denken deze taak beter, met meer maatschappelijk draagvlak, op een vernieuwende wijze of goedkoper te kunnen uitvoeren, zoals bedoeld in artikel 150, derde lid, van de Gemeentewet.

Artikel 2 Reikwijdte

1. Deze verordening is niet van toepassing op publieksparticipatie of andere initiatieven van inwoners en bedrijven die in andere al dan niet gemeentelijke verordeningen, regelgeving of procedures zijn geregeld.

2. Het bestuursorgaan past bij participatie bij het vaststellen of wijzigen van de omgevingsvisie als bedoeld in artikel 3.1 van de Omgevingswet, het omgevingsplan als bedoeld in artikel 2.4 van de Omgevingswet of een programma als bedoeld in artikel 3.4 van de Omgevingswet, zoveel mogelijk deze verordening toe. Daarbij neemt het bestuursorgaan de motiveringsplicht als bedoeld in de artikelen 10.7, 10.2 en 10.8 van het Omgevingsbesluit in acht.

Hoofdstuk 2 Publieksparticipatie

Artikel 3 Participatietraject

1. Het bestuursorgaan stelt bij de start van elk participatietraject een participatieplan vast waarin en ieder geval de volgende onderwerpen worden vastgelegd:

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. Hierbij wordt, indien mogelijk, ook zoveel mogelijk gewerkt met scenario's waarbij verschillende varianten van oplossingen voorgelegd worden aan participanten.

c.

de inhoudelijke, procedurele en overige kaders voor de participatie en de wijze waarop deze kaders vooraf met de deelnemers worden gecommuniceerd;

d.

de omgevingsanalyse van de mogelijk belanghebbenden en belangstellenden voor het participatietraject;

e.

wie de deelnemers zijn van het participatietrajectproces, indien vooraf vaststaat dat dit in ieder geval met een specifieke groep van belanghebbenden of belangstellenden zal plaatsvinden;

- 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 het bestuursorgaan reageert op de uitkomsten van het participatietraject.
2. Het bestuursorgaan maakt voorafgaand aan de start van het publieksparticipatietraject het participatieplan bekend op de voor dat traject geschikte wijze of indien van toepassing de wettelijk voorgeschreven wijze.
 3. Het bestuursorgaan stuurt het participatieplan zo spoedig mogelijk ter kennis aan de raad.
 4. Het bevoegd gezag past de Beleidsregels participatie (Gemeentebblad 2023, 332984) zoveel mogelijk overeenkomstig toe op de uitvoering van onderhavige verordening.
 5. Indien het bevoegd gezag de beleidsregels wijzigt, aanvult of vervangt, houdt het bevoegd gezag zich aan de op dat moment geldende beleidsregels.

Artikel 4 Eindverslag participatietraject

1. Ter afronding van het participatietraject, zoals bedoeld in het voorgaande artikel maakt het bestuursorgaan een participatierapportage als eindverslag op.

De participatierapportage bevat in elk geval:

- a.
een overzicht van het gevolgde participatietraject;
- b.
een weergave van de inbreng van degenen die hebben deelgenomen aan de participatie;
- c.
een overzicht van de afspraken die op basis van het participatieproces zijn gemaakt.
- d.
een reactie van het bestuursorgaan op de inbreng als bedoeld onder b., met een toelichting of de inbreng van invloed zal zijn op het beleidsvoornemen. En wanneer de inbreng van invloed zal zijn, op welke manier de inbreng van invloed zal zijn op het beleidsvoornemen.

2. Het bestuursorgaan maakt de participatierapportage openbaar.
3. Het bestuursorgaan brengt de participatierapportage ter kennis aan de raad indien het participatie bij een raadsvoorstel betreft.

Artikel 5 Verantwoording van participatie

1. Bij het besluit ten behoeve waarvan de participatie plaatsvindt verantwoord het bestuursorgaan hoe de participatie procedureel is verlopen, welke reacties zijn gegeven en hoe het bestuursorgaan omgaat met de reacties bij het besluit ten behoeve waarvan de participatie heeft plaatsgevonden.
2. Degenen die aan de participatie hebben deelgenomen worden zo spoedig mogelijk na afloop van de participatie geïnformeerd over het verdere besluitvormingsproces en het uiteindelijke besluit.

Hoofdstuk 3 Publieksparticipatie en Inspraak

Artikel 6 Publieksparticipatie en inspraak

1. Het bestuursorgaan bepaalt ten aanzien van de uitoefening van zijn eigen bevoegdheden of het publieksparticipatie verleent en of het inspraak verleent.
2. Indien het publieksparticipatie of inspraak verleent, bepaalt het bestuursorgaan op welke wijze gebruik wordt gemaakt van publieksparticipatie of inspraak.
3. Publieksparticipatie of inspraak kan worden verleend wanneer het redelijkerwijze is te verwachten dat er belanghebbenden of belangstellenden zijn bij de voorbereiding, uitvoering en evaluatie van een beleidsvoornemen.
4. Geen publieksparticipatie of inspraak wordt verleend:
 - a.
bij de voorbereiding van een beschikking, bedoeld in artikel 1:3, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht, als uitvoering van gemeentelijk beleid;
 - b.
indien sprake is van uitvoering van wet- of regelgeving van hogere overheden waarbij van enige beleidsvrijheid geen sprake is;
 - c.
ten aanzien van ondergeschikte herzieningen van een eerder vastgesteld beleid of ten aanzien van herzieningen om uitsluitend of hoofdzakelijk juridisch-technische of redactionele redenen;
 - d.
ten aanzien van een beleidsvoornemen dat rechtstreeks voortvloeit uit een beleidsvoornemen waarover al participatie of inspraak heeft plaatsgehad en dat tijdens die participatie of inspraak redelijkerwijs te voorzien was;
 - e.
ten aanzien van een beleidsvoornemen dat uitsluitend of hoofdzakelijk betrekking heeft op interne of organisatorische aangelegenheden van de gemeente.

f.
als dit bij of krachtens wettelijk voorschrift is uitgesloten;

g.
als dit betrekking heeft op de begroting, de rekening, de tarieven voor gemeentelijke dienstverlening en belastingen als bedoeld in hoofdstuk XV van de Gemeentewet.

5. Naast het bepaalde in het vierde lid, kan het bestuursorgaan gemotiveerd afzien van participatie of inspraak wanneer het beleidsvoornemen dusdanig urgent of van algemeen belang is dat de uitkomst van participatie of inspraak niet kan worden afgewacht.

6. Het bestuursorgaan kan van inspraak afzien als:

a.
het belang van de inspraak niet opweegt tegen het belang van de verantwoordelijkheid van het bestuursorgaan voor kwetsbare groepen in de samenleving;

b.
als bij of krachtens wettelijk voorschrift in een openbare voorbereidingsprocedure is voorzien;

Hoofdstuk 4 Inspraak

Artikel 7 Inspraakgerechtigden

1. Inwoners, bedrijven en belanghebbenden kunnen individueel of gezamenlijk aan de inspraak deelnemen.

2. Deelnemers aan inspraakactiviteiten kunnen zich op een door hen te bepalen wijze laten begeleiden. Zij kunnen zich doen vertegenwoordigen, waartoe een machtiging is vereist.

3. Indien inspraak wordt verleend over een beleidsvoornemen waarvan redelijkerwijs te verwachten valt dat veel niet-Nederlandstaligen zich daarbij in het bijzonder betrokken voelen, wordt daarmee bij het verlenen van inspraak rekening gehouden.

Artikel 8 Inspraakprocedure

1. Inspraak vindt plaats overeenkomstig afdeling 3:4 van de Algemene wet bestuursrecht.

2. In afwijking van het eerste lid kan het bestuursorgaan een andere inspraakprocedure vaststellen.

3. Nadat het bestuursorgaan het beleidsvoornemen vrijgeeft voor inspraak, kan de raad hier kennis van nemen via de openbare lijst collegebesluiten.

Artikel 9 Verantwoording van de inspraak

1. Bij het besluit ten behoeve waarvan de inspraak plaatsvindt verantwoord het bestuursorgaan hoe de inspraak procedureel is verlopen, welke reacties zijn gegeven en hoe het bestuursorgaan omgaat met de reacties bij het besluit ten behoeve waarvan de inspraak heeft plaatsgevonden.
2. Degenen die aan de inspraak hebben deelgenomen worden zo spoedig mogelijk na afloop van inspraaktermijn geïnformeerd over de verdere besluitvorming en het uiteindelijke besluit.

Hoofdstuk 5 Overheidsparticipatie

Artikel 10 Verlenen Overheidsparticipatie

1. Inwoners kunnen bij het college een verzoek indienen om toepassing van overheidsparticipatie.
2. Overheidsparticipatie kan worden verleend indien naar het oordeel van burgemeester en wethouders het burgerinitiatief past binnen de kaders van het gemeentelijk beleid of bijdraagt aan de doelstellingen van het gemeentelijk beleid.
3. Indien overheidsparticipatie verleend wordt, bepalen burgemeester en wethouders, in welke vorm van overheidsparticipatie wordt verleend.
4. Burgemeester en wethouders kunnen aan de overheidsparticipatie vooraf de voorwaarde te verbinden dat belanghebbenden en belangstellenden zoals inwoners, bedrijven en direct belanghebbenden in voldoende mate bij het burgerinitiatief worden betrokken.
5. Burgemeester en wethouders kunnen overheidsparticipatie aan burgerinitiatieven weigeren, als er gegronde redenen zijn om aan te nemen dat:
 - a.
het initiatief doelstellingen beoogt die in strijd zijn met het algemeen belang;
 - b.
het initiatief discriminatie oplevert wegens godsdienst, levensovertuiging, politieke gezindheid, ras, geslacht, burgerlijke staat, seksuele gerichtheid, leeftijd of op welke andere grond dan ook.
 - c.
er sprake is van onvoldoende aantoonbaar draagvlak voor het initiatief bij omwonenden, belanghebbenden of de betrokken inwoners.
 - d.
het initiatief naar het oordeel van burgemeester en wethouders op financiële, juridische of praktische gronden niet haalbaar is.
6. Burgemeester en wethouders weigeren medewerking aan een burgerinitiatief indien dat zich richt op:
 - a.
de uitvoering van besluiten van hogere bestuursorganen waaromtrent de gemeente geen beleidsvrijheid heeft;
 - b.
gemeentelijke belastingen en tarieven;
 - c.

vaststelling en wijziging van de gemeentelijke begroting, de jaarrekening en de goedkeuring van de begroting;

d.
een onderwerp dat niet behoort tot de bevoegdheid van de gemeente;

e.
benoeming en functioneren van personen;

f.
handelingen en gedragingen van collegeleden, raadsleden of ambtenaren waartegen een klacht in de zin van hoofdstuk 9 van de Algemene wet bestuursrecht kan of kon worden ingediend of een door de gemeenteraad of college vastgestelde klachtenregeling;

g.
onderwerpen waartegen een bezwaar- of beroepsprocedure in de zin van hoofdstuk 7 van de Algemene wet bestuursrecht openstaat of heeft opengestaan of onderwerpen waarover de burgerlijke rechter is gevraagd een oordeel uit te spreken of heeft uitgesproken;

h.
een onderwerp waarover de gemeente korter dan 2 jaren voor indiening van het initiatief een besluit heeft genomen;

i.
een onderwerp dat overwegend het privébelang van de indiener dient;

j.
doelstellingen die in strijd zijn met de wet- of regelgeving.

7. Als burgemeester en wethouders op grond van het tweede lid geen grond zien om mee te werken aan een burgerinitiatief en het zesde lid is niet van toepassing, draagt het college het burgerinitiatief, met advies, ter beoordeling over aan de gemeenteraad.

8. Het college houdt een openbaar register bij met informatie over de ingediende burgerinitiatieven die onder de bevoegdheid van college vallen en waaraan het college medewerking verleent.

Artikel 11 Uitvoering taak

Als het bestuursorgaan meewerkt aan een burgerinitiatief dan maakt het met de indiener in ieder geval afspraken over:

1. Het proces, het resultaat, de rolverdeling en de looptijd van de uitvoering van de taak.
2. Het budget dat niet meer mag zijn dan het budget wat de gemeente kwijt is aan de uitvoering aan de taak en de financieringswijze van de uitvoering van de taak.
3. Het contact met en de ondersteuning door het bestuursorgaan gedurende de uitvoering van de taak.
4. De stappen bij het niet nakomen van de gemaakte afspraken en het tussentijds beëindigen van de uitvoering van de taak.
5. De evaluatie van de uitvoering van de taak.

Hoofdstuk 6 De gemeenteraad

Artikel 12 Ontvangen burgerinitiatieven

De gemeenteraad neemt uitsluitend burgerinitiatieven in behandeling die van burgemeester en wethouders zijn ontvangen op basis van artikel 10, zevende lid en zijn ingediend door degenen die kiesgerechtigd zijn voor de verkiezing van de leden van de gemeenteraad. En van ingezetenen van de gemeente van zestien jaar en ouder die met uitzondering van hun leeftijd voldoen aan de vereisten voor het kiesrecht voor de leden van de gemeenteraad.

Artikel 13 Behandeling in de raad

1. De raad oordeelt in de eerstvolgende vergadering na het advies van burgemeester en wethouders over het burgerinitiatief, met dien verstande dat ten minste twee weken is gelegen tussen de dag waarop het advies is ontvangen en de dag van de raadsvergadering waar op het verzoek wordt beslist.
2. De raad beoordeelt het verzoek om participatie aan het burgerinitiatief op grond van de beoordelingsregels in artikel 10.

Artikel 14 Beraadslaging en besluitvorming

1. De voorzitter van de raad zal de initiatiefnemers schriftelijk uitnodigen voor de vergadering waarvoor het burgerinitiatiefvoorstel is geagendeerd. De initiatiefnemers hebben tijdens deze vergadering de gelegenheid om het initiatief mondeling toe te lichten en eventuele vragen uit de raad te beantwoorden.
2. De voorzitter van de raad kan een of meer initiatiefnemers of de vertegenwoordiger toestemming geven om deel te nemen aan de beraadslaging in de raad over het initiatief.
3. Het eerste en tweede lid van dit artikel zijn van overeenkomstige toepassing op de behandeling van het initiatief in een raadscommissie.
4. Indien de raad oordeelt dat het wenselijk is dat geheel of gedeeltelijk overeenkomstig het burgerinitiatief beslist wordt. Dan draagt de raad het college op om afspraken te maken bedoeld in artikel 11 binnen eventueel door de raad gestelde kaders. En om vervolgens overeenkomstig de wensen van de raad, de beslissing tot participatie aan het burgerinitiatief te nemen waar de afspraken en indien gewenst voorwaarden bedoeld in lid 3 en lid 4 van artikel 10, deel van uitmaken. Indien de raad oordeelt dat medewerking aan het burgerinitiatief niet wenselijk is, dan bepaalt de raad zelf om geen medewerking te verlenen.
5. De raad stelt de initiatiefnemers binnen twee weken na de datum van de raadsvergadering waarin de raad het college heeft opgedragen overeenkomstig lid 4 te handelen of zelf besloten heeft geen medewerking te verlenen aan het burgerinitiatief, schriftelijk in kennis van zijn opdracht of oordeel. Indien de raad geheel of gedeeltelijk afwijkt van het burgerinitiatief geeft hij de redenen daarvoor. Indien de raad van oordeel is dat geen medewerking verleend moet worden, dan wijst de raad het verzoek af en brengt hij de indieners hiervan zo spoedig mogelijk op de hoogte.
6. Zo spoedig mogelijk nadat het college heeft beslist zoals bedoeld in lid 4, wordt dit bekendgemaakt op een geschikte wijze en in ieder geval door toezending ervan aan de indieners van het verzoek.

Hoofdstuk 7 Overgangs- en slotbepalingen

Artikel 15 Inwerkingtreding

Deze verordening treedt in werking op de eerste dag na de bekendmaking daarvan. Op die datum vervalt de Participatie- en inspraakverordening 2019.

Artikel 16 Overgangsregeling

Op participatie- en inspraakprocedures die voortvloeien uit besluiten genomen voor de inwerkingtreding van deze verordening, blijven de bepalingen van toepassing van de Participatie- en inspraakverordening 2019 zoals die luiden ten tijde van dat besluit.

Artikel 17 Citeertitel

Deze verordening wordt aangehaald als Participatie- en inspraakverordening gemeente Leiden 2026.

Toelichting

De participatie- en inspraakverordening uit 2019 is op een beleidsarme wijze geactualiseerd. Aanleiding hiervoor was de nieuwe Wet versterking participatie op decentraal niveau. De participatie- en inspraakverordening gemeente Leiden 2026 voldoet nu aan deze nieuwe wet en ook aan de Omgevingswet. De verordening sluit aan bij de door de raad vastgestelde Handreiking samenwerken in de stad.

Het eerste deel van de toelichting bestaat uit algemene informatie. In het tweede deel van de toelichting worden alleen de begrippen en artikelen toegelicht die niet vanzelfsprekend zijn.

Algemene informatie

Wet versterking participatie op decentraal niveau

Op 1 januari 2025 is de Wet versterking participatie op decentraal niveau in werking getreden (Stb. 2024, 203, hierna: de wet). Deze wet beoogt het draagvlak voor het beleid van gemeenten, en de uitvoering en evaluatie daarvan, te vergroten door inwoners hier een grotere rol in te geven. Volgens de memorie van toelichting is het, gezien de grote maatschappelijke opgaven waar gemeenten voor staan, van belang dat gemeenten inwoners vroegtijdig en zorgvuldig betrekken bij vraagstukken.

Tegen die achtergrond voorziet de wet in de eerste plaats in een verbreding van de verplichtingen voor gemeenten. Gemeenten moeten inwoners op grond van de wet niet meer alleen bij de voorbereiding van beleid betrekken, maar ook bij de uitvoering en evaluatie daarvan (artikel 150, eerste lid, van de Gemeentewet). In de memorie van toelichting is bovendien opgemerkt dat inspraak lang niet het enige middel voor gemeenten is om inwoners bij het maken van beleid en de uiteindelijke besluitvorming te betrekken. De wet beoogt in de tweede plaats dus dat gemeenten hun inspraakverordening vervangen door een participatieverordening en dat zij daarin meer recht doen aan alle verschillende middelen die er voor participatie zijn.

Tot slot bevat de wet een bepaling over het uitdaagrecht. Uit artikel 150, derde lid, van de Gemeentewet volgt dat gemeenten in de nieuwe participatieverordening niet alleen moeten voorzien in de wijze waarop gemeenten inwoners bij het voorbereiden, uitvoeren en evalueren van gemeentelijk beleid betrekken, maar aan inwoners en maatschappelijke partijen ook de mogelijkheid moeten bieden zelf het initiatief te nemen. Geregeld is dat gemeenten in de participatieverordening de voorwaarden moeten bepalen waaronder inwoners en maatschappelijke partijen taken van de

gemeente kunnen uitvoeren. Dit betreft zowel het uitvoeren van de eigen taken van de gemeenten (artikel 150, derde lid, onder a), als het uitvoeren van de taken die aan de gemeenten in medebewind zijn gegeven (artikel 150, derde lid, onder b). Dit laatste voor zover dat niet in strijd is met de wet.

Aansprakelijkheid

Voor de verhouding tussen het uitdaagrecht en het aansprakelijkheidsrecht is van belang dat de gemeente in bepaalde gevallen een risicoaansprakelijkheid heeft en dat die aansprakelijkheid niet kan worden overgedragen. Dit kan bijvoorbeeld aan de orde zijn als het uitdaagrecht ziet op het inrichten of onderhouden van de openbare ruimte of het gebruik van gebouwen van de gemeente. Als de gemeente een risicoaansprakelijkheid heeft, dan is het ook aan de gemeente om de risico's zoveel mogelijk te beperken. Dit vereist dat de gemeente hier in het kader van het uitdaagrecht met de inwoners of maatschappelijke partijen afspraken over maakt. Welke maatregelen nodig zijn en wat daarin van de inwoners en maatschappelijke partijen mag worden verwacht, is erg afhankelijk van waar het uitdaagrecht precies op ziet. Ook hier geldt dus dat per geval zal moeten worden bepaald hoe hier invulling aan wordt gegeven. In de verordening is een bepaling opgenomen waarin is vastgelegd dat de gemeente met de inwoners en maatschappelijke partijen afspraken maakt over de uitvoering van de gemeentelijke taak. En ook wat de gevolgen zijn als de afspraken niet worden nagekomen.

Participatie op grond van de andere wetten, zoals de Omgevingswet

In bepaalde gevallen geeft de wet nadere handvaten voor participatie. In die gevallen is deze verordening niet van toepassing. Een relevant voorbeeld van een geval waar de participatieverordening zich niet voor leent is de omgevingsvergunning in de Omgevingswet. Bij de aanvraag van een omgevingsvergunning is namelijk niet het bevoegd gezag, maar de aanvrager aan zet en daarnaast is participatie op grond van de Omgevingswet in beginsel niet verplicht voor de aanvrager.

Tot slot: met participatie bedoelen we de aanduiding van publieksparticipatie en overheidsparticipatie gezamenlijk. Omdat insteek van de verordening is zowel publieksparticipatie als overheidsparticipatie te omarmen en te faciliteren, is ook een overkoepelend begrip voor publieks- en overheidsparticipatie opgenomen. Dit brengt tot uitdrukking dat het in beginsel niet uitmaakt of het initiatief voor de participatie bij de gemeente of bij de inwoners en maatschappelijke partijen ligt. De samenwerking staat voorop.

Toelichting op participatie- en inspraakverordening gemeente Leiden 2026

Artikel 2: Reikwijdte

Lid 2.

Op grond van artikel 10.7, 10.8 en 10.2 van het Omgevingsbesluit wordt in een omgevingsvisie, een programma of een omgevingsplan aangegeven hoe burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen bij de voorbereiding zijn betrokken en wat de resultaten daarvan zijn. Hiervoor heeft het college in 2023 de beleidsregels participatie vastgesteld waarin staat wanneer participatie wel en niet verplicht is. De beleidsregels participatie stellen ook dat een participatietraject wordt beschreven in een participatieplan. Het resultaat ervan staat in de participatierapportage. De beleidsregels participatie schrijven voor dat het minimale niveau van participatie raadplegen is. Hierbij wordt de participatieladder als uitgangspunt gehanteerd met als treden: meebeslissen co-productie, adviseren, raadplegen. Tot slot geven de beleidsregels participatie aan wanneer er wel en geen sprake is van participatie. Dat komt ook terug in deze verordening.

Artikel 3 Participatietraject

In een participatieplan wordt een participatietraject omschreven. Een participatieplan bij wijziging van Omgevingsplan, Omgevingsvisie en Omgevingsprogramma wordt gepubliceerd in de digitale gemeenteberichten met een verwijzing daarna in de Stadskrant.

Als bij de start van het proces direct duidelijk is welke belanghebbenden betrokken moeten worden, kunnen vertegenwoordigers van deze belanghebbenden mogelijk betrokken worden bij de inrichting van het participatietraject

Lid 1, e

Bij een publieksparticipatietraject worden belangen breed in beeld gebracht. Vanzelfsprekend wordt er ingezet om belanghebbenden die dat willen deel te laten nemen aan een participatietraject. Hierbij schenkt de gemeente extra aandacht aan het bereiken van doelgroepen die minder makkelijk te bereiken lijken.

Artikel 6 Publieksparticipatie en inspraak

Lid 4 a t/m g

Publieksparticipatie of inspraak is zinloos als het bevoegdheden betreft van andere bestuursorganen. Of als de gemeente in haar handelen vastzit aan wetgeving bijvoorbeeld van hogere overheden zoals provincie of rijk, waar de gemeente geen invloed op heeft. Soms is publieksparticipatie of inspraak overbodig, als dit proces al is doorlopen of als het om interne gelegenheden gaat binnen de gemeente. Het is ook niet de bedoeling dat participatie of inspraak een herhaling van zetten wordt.

Het feit dat publieksparticipatie of inspraak uitgesloten wordt bij de voorbereiding van een beschikking, bedoeld in artikel 1:3, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht, als uitvoering van gemeentelijk beleid, ontslaat het bevoegdgezag overigens niet van de verplichting om bij de voorbereiding van een beschikking de nodige kennis te vergaren omtrent de relevante feiten en de af te wegen belangen, als bedoeld in artikel 3:2 van de Algemene wet bestuursrecht.

Daarnaast kan het bevoegdgezag ook in de rol handelen als aanvrager van bijvoorbeeld een omgevingsvergunning voor het afwijken van het omgevingsplan, ook wel een buitenplanse omgevingsplanactiviteit (BOPA) genoemd. Onderhavig artikel van de verordening verbiedt in dat geval niet dat het bevoegdgezag als aanvrager van de omgevingsvergunning voor een BOPA de aanvraag vooraf afstemt met derden.

Ook staat deze verordening er niet aan in de weg dat een andere aanvrager niet-zijnde het bevoegdgezag, zoals bijvoorbeeld een burger of bedrijf, van bijvoorbeeld een omgevingsvergunning op vrijwillige basis zijn aanvraag vooraf afstemt met derden.

Voor participatie door de aanvrager van een omgevingsvergunning is onder andere artikel 7.4 (participatie) van de Omgevingsregeling belangrijk.

Lid 5

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 bijvoorbeeld om: veiligheid, openbare orde, gezondheid, nutsvoorzieningen, huisvestings(locatie) kwetsbare doelgroepen, (dreigende) fysieke schade of humanitaire noodhulp.

Artikel 10 Verlenen overheidsparticipatie

Lid 2

Het college doet alleen mee aan een burgerinitiatief als dit initiatief past binnen de kaders van het gemeentelijk beleid en bijdraagt aan de doelstellingen daarvan. Ook kijkt het college of de weigeringsgronden van toepassing zijn.

Lid 5 a t/m d

Hier zijn subjectieve weigeringsgronden opgenomen, deze weigeringsgronden hebben geen automatische werking. Het college moet eerst afwegen of de hier genoemde weigeringsgronden voldoende relevant zijn om tot weigering over te gaan.

Lid 6 a t/m j

Hier staan de objectieve weigeringsgronden, als één van deze gronden aanwezig is, doet de gemeente niet mee.

De beperkingen die dit lid stelt aan de inhoud van een burgerinitiatief hebben te maken met doelmatigheid. Het is bijvoorbeeld weinig efficiënt om de raad te belasten met een onderwerp waarover de raad uiteindelijk geen beslissende bevoegdheid heeft. Een ander argument voor deze uitzondering is, dat de afstand tussen burger en bestuur alleen maar zou worden vergroot als de burger na het doorlopen van de burgerinitiatiefprocedure te horen krijgt dat de raad niets met het initiatiefvoorstel kan doen, omdat hij er niet over gaat.

Hoofdstuk XIII van de Gemeentewet richt zich op het stimuleren van een goed financieel beheer. Dit door in strikte bepalingen het vaststellen van de begroting, de jaarrekening en de goedkeuring van de begroting vast te leggen. Hier worden onder andere eisen aan de te nemen besluiten gesteld en termijnen waarbinnen een en ander moet plaatsvinden neergelegd. Het is niet de bedoeling dat een burgerinitiatief deze wettelijke procedures doorkruist.

Op grond van artikel 132 lid 6 van de Grondwet is het de formele wetgever die bepaalt welke belastingen door het gemeentebestuur kunnen worden geheven. Daarom kunnen gemeentelijke belastingen geen onderwerp zijn van een burgerinitiatief.

Ook moet voorkomen worden dat het burgerinitiatief andere procedures zoals de bezwaar- of de klachtprocedure doorkruist. Met het oog hierop kan het burgerinitiatiefvoorstel niet gaan over een bezwaar tegen een genomen besluit of een klacht over het gedrag van het gemeentebestuur. Hiervoor is een klachtenregeling. Tenslotte is het niet de bedoeling dat zaken die recent nog in de raad aan de orde zijn geweest opnieuw onderwerp van bespreking worden als gevolg van een burgerinitiatief. Dit zou de besluitvorming in de raad te zeer kunnen frustreren.

Lid 7

Deze bepaling is opgenomen vanwege het aangenomen amendement [Geen weigering publieksinitiatieven op subjectieve gronden](#) bij de raadsbehandeling van de participatie- en inspraakverordening in 2019. De raad heeft bepaald dat elke weigering van medewerking aan een burgerinitiatief doorgestuurd wordt met advies voor behandeling door de raad, tenzij 1 van de objectieve weigeringsgronden zich voordoet uit lid 6.

Lid 8

Het college houdt op het online participatieplatform Doe mee, een openbaar register bij met informatie over de grote ingediende burgerinitiatieven die onder de bevoegdheid van college vallen en waaraan het college medewerking verleent. Uitzonderingen hierop zijn de groeninitiatieven die op de [website groene stad 071](#) staan en de initiatieven binnen het [project Samen aan de slag](#).

Artikel 13 Behandeling in raad

Een besluit over een burgerinitiatief volgt de normale besluitvormingsprocedure zoals vastgelegd in de Verordening op de raadscommissies Leiden en het Reglement van Orde gemeenteraad Leiden. Na agendering door het presidium wordt een initiatiefvoorstel inhoudelijk voorbereid in de betreffende vakinhoudelijke raadscommissie, waarna het voor bespreking in de raad wordt geagendeerd.

De referendumverordening is ook van toepassing bij burgerinitiatieven.

Artikel 14 Beraadslaging en besluitvorming

Het eerste tot en met derde lid van dit artikel regelen dat de initiatiefnemers in zowel de commissievergadering als de raadsvergadering waarin het voorstel wordt behandeld, de gelegenheid krijgen hun voorstel mondeling toe te lichten, eventuele vragen van de raad te beantwoorden en deel te nemen aan de beraadslaging over het initiatief. Het is uiteraard de bedoeling dat deze mogelijkheid standaard wordt geboden. De 'kan'-bepaling is opgenomen voor die gevallen waarbij een initiatief wordt afgewezen op puur formele gronden (bijvoorbeeld in het geval de aanvraag niet voldoet aan de eisen of de aanvrager niet gerechtigd is een aanvraag in te dienen). Dan zal het in de meeste gevallen niet nodig zijn daarover in de raad of commissie te discussiëren.

Met het vierde, vijfde en zesde lid worden vooral waarborgen gecreëerd voor transparantie bij de afhandeling van een burgerinitiatief door de raad. Op grond van het eerste en vierde lid wordt de verzoeker altijd schriftelijk meegedeeld wat er met het ingediende voorstel gebeurt. Dat kan dus een mededeling dat het verzoek wordt afgewezen of een inhoudelijk besluit zijn. Wordt het verzoek tot plaatsing van het burgerinitiatiefvoorstel door de raad afgewezen, dan is er sprake van een besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht waartegen bezwaar en beroep op de rechter openstaan. Besluit de raad het burgervoorstel te agenderen, dan is er sprake van een voorbereidingsbeslissing die niet vatbaar is voor bezwaar of beroep (artikel 6:3 Awb).