

Inspraakreactie Stichting Leefomgeving Thesinge op het conceptbeleidskader Participatie 'Samen maken we Groningen' en op de conceptparticipatieverordening gemeente Groningen 2025.



Thesinge, 18 november 2024

Geacht college van burgemeester en wethouders,

Allereerst willen wij, Stichting Leefomgeving Thesinge (SLT), onze erkentelijkheid uitspreken voor het opleveren van het toegankelijke conceptbeleidskader Participatie 2025. Het verheugt ons dat dit conceptbeleidskader Participatie vervolgens vertaald is in een Participatieverordening gemeente Groningen 2025.

Met uw beleid zet u in op meer zeggenschap van inwoners. Dat uitgangspunt spreekt ons zeer aan. Uw streven om het participatiebeleid verder te brengen, verdient dus alle lof.

Van uw uitnodiging om een bijdrage te leveren aan het versterken van het participatiebeleid maken wij graag gebruik. Wij plaatsen eerst een aantal algemene opmerkingen en gaan daarna in op het conceptbeleidskader Participatie 2025 en vervolgens op de Participatieverordening gemeente Groningen 2025.

1. Algemene opmerkingen

De gemeente Groningen werkt met een conceptbeleidskader Participatie 2025 en een Participatieverordening gemeente Groningen 2025. Voor een leek is het daarbij niet geheel duidelijk hoe de juridische relatie tussen deze twee documenten is, en waar inwoners zich nu op kunnen beroepen. Oftewel, welk van deze twee documenten is juridisch leidend? Dit is des te meer van belang omdat wat er in het beleidskader staat niet 1 op 1 terugkeert in de Verordening.

Een willekeurig voorbeeld: in de Verordening staat in artikel 8 lid 1 aangegeven dat *het bestuursorgaan* overheidsparticipatie toepast. In het beleidskader Participatie (pagina 12) staat in de visie op participatie, als het gaat om de vraag hoeveel invloed passend is: "Vaak is dit een samenspel..." Dit samenspel is niet opgenomen in artikel 8 lid 1 van de Verordening.

Voorstel: Zorg ervoor dat de inhoud van het beleidskader correspondeert met die van de Verordening.

Wat verder opvalt is dat er weliswaar een verordening is, maar dat op veel punten een concrete en toetsbare uitwerking op onderdelen ontbreekt. Zo wordt bijvoorbeeld in de verordening bij het onderdeel "afzien van inspraak" gesproken over kwetsbare inwoners, zonder de criteria te benoemen wanneer hiervan sprake is. Een uitwerking in de nieuw op te stellen Nadere regels Participatie Groningen 2025 is hiervoor een gangbare optie en wordt dan ook aanbevolen.

Als laatste algemene opmerking willen wij, Stichting Leefomgeving Thesinge, benadrukken het van groot belang te vinden dat er oog is voor de vertaling van het beleid naar de dorpen. De context voor een dorp is immers een andere dan die van de stad.

2. Het conceptbeleidskader Participatie 2025

Op Pagina 16 wordt onder punt 4 vermeld: “We bieden ruimte aan tegenspraak en mensen met een andere mening”. Dit uitgangspunt onderschrijven we van harte! De vraag is alleen of er niet te veel vrijheid gelaten wordt aan de **initiatiefnemer** om te bepalen wie deze ‘tegensprekers’ zijn. Door het achterwege laten van criteria kan de gemeente bij het eind van het proces niet toetsen of het participatieproces voldoende is geweest.

Voorstel: Stel als gemeente een toetsingskader op waaraan tegenspraak moet voldoen en neem dit in de Nadere regels op.

In de beleidsvisie wordt op pagina 12 het begrip ‘participatie’ als volgt gedefinieerd: “Participatie betekent dat inwoners passende invloed hebben op gezamenlijke vraagstukken die hen aangaan”. Op pagina 39 staat vervolgens onder de zeven uitgangspunten als uitgangspunt 2 genoemd “We kiezen een passende participatieaanpak”.

Bij passende invloed gaan wij ervan uit dat inwoners ook mee kunnen praten over het niveau van participatie, dus over de vraag of het gaat om ‘Alleen informeren tot en met Samen beslissen’. Wij vinden dat inwoners ook hierover een advies zouden mogen uitbrengen. Uiteraard besluit de gemeente uiteindelijk gemotiveerd wat zij wel of niet van dat advies overneemt. Een dusdanige benadering sluit goed aan bij de waarde “We willen iedereen de mogelijkheid geven mee te doen” (pagina 16).

Voorstel: Geef inwoners ook een stem ten aanzien van het gewenste niveau van participatie.

Bij het onderwerp “gezamenlijke vraagstukken” (zie pagina 12) is tevens van belang dat duidelijk wordt aangegeven hoe wordt vastgesteld dat hier sprake van is. Welke criteria hanteert de gemeente hierbij? Hierover duidelijkheid geven sluit goed aan bij de waarde “We zijn open en eerlijk”, zoals genoemd op pagina 16 van het conceptbeleidskader.

Voorstel: Geef criteria aan die bepalen wanneer er sprake is van een ‘gezamenlijk vraagstuk’ en neem deze in de Nadere regels op.

Op pagina 21 van het conceptbeleidskader Participatie wordt aangegeven dat in 2008 een bewonersconvenant is opgesteld. Wanneer de link in het document wordt geopend, blijkt het te gaan om een convenant tussen wijkorganisaties en gemeentebestuur. Vanaf 2018 zijn de voormalige gemeente Ten Boer en Haren in de gemeente Groningen opgegaan. Dit zijn twee voormalige gemeenten met hun dorpen en **geen** wijken van een stad. Om recht te doen aan het karakter van de dorpen lijkt het ons belangrijk om het oude convenant uit 2008 te actualiseren en de voormalige gemeenten Ten Boer en Haren met hun dorpen hierin een plek te geven.

Voorstel: Actualiseer het convenant tussen wijkorganisaties en gemeentebestuur en pas het aan de dorpse maat aan.

Op pagina 42 wordt onder uitgangspunt 2 gesteld dat het eindverslag onder meer het volgende kan bevatten: “Een weergave van de belangrijkste uitkomsten van het participatieproces”.

Voorkomen moet worden dat de initiatiefnemer de uitkomsten mooier voor kan stellen dan de werkelijkheid. Tegen deze achtergrond is het van belang dat de hiervoor genoemde weergave altijd vergezeld gaat van een ongecensureerde reactie van de participanten, dan wel dat de weergave door hen ondertekend is. Deze stellingname sluit aan bij de op pagina 16 genoemde waarde “We zijn open en eerlijk”.

Voorstel: Laat een weergave van de belangrijkste uitkomsten van het participatieproces altijd vergezeld gaan van een ongecensureerde reactie van de participanten.

Op pagina 52 staat dat de gemeente bij de wettelijke verplichting rondom participatie beoordeelt of deze voldoende is geweest aan de hand van haar beleidsregels. De gemeente Groningen kent "Beleidsregels verplichte participatie bij aanvragen omgevingsvergunningen gemeente Groningen 2024". In deze beleidsregels kan de gemeente een verstrekkend besluit nemen door de aanvraag buiten behandeling te laten. Dit doet de gemeente op het moment dat zij oordeelt dat de participatie onvoldoende is geweest.

Wij kunnen ons voorstellen dat het college deze of een vergelijkbare methodiek ook volgt bij de niet-wettelijke verplichting rondom participatie. Dat is voor de initiatiefnemer een stok achter de deur om het participatieproces goed vorm te geven. Natuurlijk is hierbij ook het principe van 'gelijke monniken, gelijke kappen' van toepassing. Dat wil zeggen: ook initiatieven van de gemeente zelf zullen op het criterium van voldoende participatie beoordeeld moeten worden. Vanuit het aspect van de beheersbaarheid zou het dan vooral moeten gaan om initiatieven met een grote maatschappelijke impact. Voor de eigen gemeentelijke initiatieven zou dan een externe onafhankelijke Participatiekamer door de gemeenteraad geïnstalleerd kunnen worden, analoog aan de Rekenkamer. Deze insteek sluit goed aan bij een belangrijk uitgangspunt van het coalitieakkoord 2022-2025, waarin het college aangeeft publieke regie te willen voeren, maar ook bij de in het beleidskader genoemde waarden "open en eerlijk" te willen zijn (pagina 16).

Voorstellen:

1) Neem ook bij de niet-wettelijke verplichting rondom participatie op dat de gemeente beoordeelt of participatie voldoende is geweest en verbind hier consequenties aan.

2) Installeer een onafhankelijke Participatiekamer voor eigen gemeentelijke initiatieven met een grote maatschappelijk impact.

3) Neem in de Nadere regels criteria op voor het begrip 'grote maatschappelijke impact'.

3. De concept Participatieverordening gemeente Groningen

In artikel 2 wordt onder d) het begrip 'inwoners' gedefinieerd als "groepen inwoners, organisaties, ondernemers en maatschappelijke instellingen die een relatie met Groningen hebben".

Wij denk dat dit een te ruime definitie is die de deur onbedoeld te ver openzet voor participatie. Zo valt hier nu bijvoorbeeld ook de groep vakantiegangers onder, die zo nu en dan de gemeente Groningen bezoekt en zo indirect een relatie met de streek heeft. Maar het moet natuurlijk gaan om degenen wier belang rechtstreeks bij een besluit is betrokken.

Voorstel: Geef in de definitie van inwoners aan dat het handelt om belanghebbenden volgens artikel 1:2 lid 1 van de Algemene wet bestuursrecht.

In artikel 2 onder wordt onder Participatie (pagina 12) genoemd dat het gaat om "gezamenlijke vraagstukken die hen aangaan" zonder te definiëren wat onder gezamenlijke vraagstukken dient te worden verstaan. Onduidelijk is wie bepaalt of er sprake is van een gezamenlijk vraagstuk, en aan de hand van welke criteria dit wordt bepaald. Daardoor ontbreekt voor belanghebbenden een noodzakelijk toetsingskader.

Voorstel: Definieer wanneer er sprake is van een gezamenlijk belang en geef hier het afwegingskader voor aan. Neem dit op in de Nadere regels.

Artikel 3 lid 3. Hier wordt onder meer in relatie tot participatie opgemerkt dat deze wordt verleend aan inwoners "die lokaal actief zijn of een lokaal belang hebben".

Met deze formulering hebben ook inwoners, die lokaal actief zijn, maar geen direct belang hebben, recht op participatie. Dat lijkt ons wat te ver gaan.

Voorstel: Alleen inwoners wier belangen rechtstreeks bij een besluit zijn betrokken (artikel 1:2 lid 1 van de Awb) komen voor participatie in aanmerking.

In Artikel 4 lid 1 staat: "... in de participatieaanpak kan het bestuursorgaan onder meer over de volgende punten een besluit nemen...". Wij zijn van mening dat a) het bestuursorgaan altijd een besluit dient te nemen, en niet alleen **kan** nemen en b) dat dit in gezamenlijkheid met de participanten moet worden genomen.

Voorstel: In de zin 'kan ... een besluit nemen' veranderen in 'neemt een besluit' en opnemen dat dit in gezamenlijkheid met de participanten plaatsvindt.

Artikel 6.

- Aangegeven wordt dat het bestuursorgaan een eindverslag opstelt, en welke onderwerpen het eindverslag **kan** bevatten. Daarbij wordt niet aangegeven op basis van welke criteria het bestuursorgaan besluit al dan niet een bepaald punt/onderwerp in het eindverslag op te nemen. Dit kan tot onbedoelde willekeur leiden en dat is ongewenst.
- Wij vinden dat het bestuursorgaan een eindverslag dient op te stellen met alle punten/onderwerpen en dat er geen beleidsvrijheid is om daarin keuzen te maken.
- Onder punt b wordt gesproken over een weergave van de belangrijkste uitkomsten van het participatieproces. Daar zijn we blij mee, alleen vinden wij het wel juist dat participanten hierop hun reactie kunnen geven en dat die onverkort als bijlage bij de weergave wordt meegenomen.
- Onder punt c geeft de gemeente aan hoe zij met de inbreng van de uitkomsten van het participatieproces omgaat. Wij gaan ervan uit dat daar vervolgens inspraak op mogelijk is.
- Ook stellen we voor een nieuwe bepaling toe te voegen, namelijk - in het kader van de transparantie en het leervermogen van participanten - het openbaar maken van het eindverslag.

Voorstellen:

*1) Neem in artikel 6 op dat het bestuursorgaan een eindverslag opstelt waarbij **alle** punten/onderwerpen worden meegenomen.*

2) Onder artikel 6 punt b) "weergave van de belangrijkste uitkomsten van het participatieproces". Neem in artikel 6 op dat participanten op de weergave hun reactie kunnen geven en dat die onverkort als bijlage bij de weergave wordt meegenomen.

3) Maak het eindverslag openbaar en publiceer het op de gebruikelijke wijze.

- Artikel 7 lid 2 onder b) stelt dat inspraak niet mogelijk is als er nauwelijks beleidsvrijheid is. Op basis van welke criteria bepaalt het bestuursorgaan dat er "nauwelijks beleidsvrijheid" is? Soms kan er weliswaar nauwelijks beleidsvrijheid zijn, maar is de impact voor inwoners zo groot dat ze de mogelijkheid van inspraak toch willen benutten.
- Artikel 7 lid 2 onder e) stelt dat geen inspraak wordt verleend aan kwetsbare groepen, in verband met de verantwoordelijkheid van de gemeente. Voor de transparantie is het goed wanneer in de Nadere regels de criteria benoemd worden wanneer sprake is van kwetsbare inwoners.

Voorstellen:

1) Sluit niet voorshands de mogelijkheid van inspraak uit als er "nauwelijks' beleidsvrijheid" is en benoem de criteria in de Nadere regels die het bestuursorgaan hiervoor hanteert.

2) Neem in de Nadere regels de criteria op wanneer sprake is van kwetsbare inwoners.

- In Artikel 8 lid 1 wordt aangegeven dat overheidsparticipatie kan worden toegepast "...als het bewonersinitiatief bijdraagt aan de doelstelling van het gemeentelijk beleid". Het zou fijn zijn wanneer deze gemeentelijke doelstellingen voor bewonersinitiatieven inzichtelijk zijn; dat helpt hen te bepalen of het doen van een beroep op overheidsparticipatie zinvol is.
- In hetzelfde artikel wordt gesteld dat "overheidsparticipatie kan worden toegepast indien [ze] ... een positieve maatschappelijke bijdrage levert aan de lokale samenleving". Zou

deze formulering niet beter vervangen kunnen worden door "...die een bijdrage levert aan het gezamenlijk vraagstuk". Deze redactie is meer in lijn met de tekst van het conceptbeleidskader Participatie 2025.

- Artikel 8 lid 5 geeft aan dat het bestuursorgaan indieners van een inwonersinitiatief informeert over het besluit om wel of niet overheidsparticipatie toe te passen, en zo ja, op welk niveau. Wij vinden deze vorm van besluitvorming getuigen van eenrichtingsverkeer dat geen recht doet aan een overheid die bewoners in een sterkere zeggenschapspositie wil brengen. Wij vinden dat dit proces in gezamenlijkheid met inwoners moet plaatsvinden.

Voorstellen:

1) *Zorg ervoor dat de gemeentelijke doelstellingen openbaar te raadplegen zijn.*

2) *Vervang de formulering '...en/of anderszins een positieve maatschappelijke bijdrage levert aan de lokale samenleving' door '...en die een bijdrage levert aan het oplossen van het gezamenlijk vraagstuk'.*

3) *Neem het besluit om wel of geen overheidsparticipatie toe te passen, en zo ja, op welk niveau, in gezamenlijk overleg met het inwonersinitiatief.*

Artikel 10 lid 5: "De gebiedsagenda's...opstellen en uitwerking in samenwerking met de inwoners." In de Nadere regels zou aangegeven moeten worden wie met inwoners worden bedoeld. Zijn dat voor de dorpen bijvoorbeeld Dorpsbelangen of...?

Voorstel: Werk in de Nadere regels uit hoe inwoners gedefinieerd worden.

Artikel 12: De Verordening wordt eenmaal in de vier jaar geëvalueerd.

- Wij denken dat, wanneer participatie door de raad belangrijk wordt gevonden, deze termijn te lang is en de raad niet effectief in staat stelt zijn controlerende rol te vervullen. Gelet op de inwerkingtreding van de nieuwe verordening lijkt het ons gepaster om al na twee jaar te evalueren. Daarna kan worden overgegaan naar een frequentie van eenmaal per vier jaar.
- Aanvullend hierop doen wij de suggestie om analoog aan het Burgerjaarverslag jaarlijks een Participatieverslag aan de gemeenteraad aan te bieden.

Voorstellen:

1) *Evalueer de eerste keer de Verordening na twee jaar in plaats van na vier jaar.*

2) *Breng jaarlijks een Participatieverslag uit analoog aan het Burgerjaarverslag.*

Namens het bestuur van de Stichting Leefomgeving Thesinge,

Dhr. C.P. van der Gaag,
Voorzitter



Mw. Dr. J.C. Bosmans,
Secretaris

