Participatieverordening gemeente Groningen 2025

De raad van de gemeente Groningen, gelezen het voorstel van het college van 25 maart 2025;

b e s l u i t

gelet op de artikelen 149 en 150 van de Gemeentewet, de artikelen 3.1, 2.4 en 3.4 van de Omgevingswet en de artikelen 10.7, 10.2 en 10.8 van het Omgevingsbesluit;

overwegende dat het van belang is de lokale democratische processen door participatie van inwoners te verrijken, de samenwerking tussen gemeente en inwoners te versterken en helderheid te geven over de invulling van de participatie-procedure;

vast te stellen:

Participatieverordening gemeente Groningen 2025

Hoofdstuk 1 Inleidende bepalingen

Artikel 1. Onderwerp verordening

Deze verordening regelt de betrokkenheid van inwoners, bedrijven en andere belanghebbenden bij de ontwikkeling -mede omvattend de voorbereiding, uitvoering en evaluatie- van gemeentelijk beleid en de rol van het college van burgemeester en wethouders, de gemeenteraad en de burgemeester in deze processen. Deze verordening is daarnaast van toepassing op de manier waarop de gemeente reageert op of ondersteuning biedt aan initiatieven van inwoners.

Artikel 2. Begripsbepalingen

Voor de toepassing van deze verordening wordt verstaan onder:

a. Bestuursorgaan: afhankelijk van de situatie wordt hiermee bedoeld de gemeenteraad, de burgemeester of het college van burgemeester en wethouders.
b. Inspraak: een door of namens een bestuursorgaan georganiseerde gelegenheid voor inwoners om hun mening over beleidsvoornemens te geven en daarover toelichting te geven en van gedachten te wisselen voorafgaand aan de definitieve besluitvorming door het bestuursorgaan.
c. Inwoners: hiermee bedoelen we niet alleen de mensen die in de gemeente Groningen wonen, maar ook groepen inwoners, organisaties, ondernemers en maatschappelijke instellingen die een relatie met Groningen hebben.
d. Inwonersinitiatief: initiatief van inwoners met een overwegend maatschappelijke component.
e. Inwonersparticipatie: het op initiatief van de gemeente betrekken van inwoners bij de voorbereiding, uitvoering en evaluatie van beleid. Inwonersparticipatie kan de vorm aannemen van informeren en luisteren, mening vragen, advies vragen, samendoen en samen beslissen.
f. Overheidsparticipatie: de manier waarop de gemeente ondersteuning of een bijdrage geeft aan inwonersinitiatieven. Overheidsparticipatie kan de vorm aannemen van kaders bewaken (toetsen), de leiding nemen, mogelijk maken, aanmoedigen of niet mee bemoeien.

g. Participatie: participatie betekent dat inwoners passende invloed hebben op gezamenlijke vraagstukken die hen aangaan.
h. Uitdaagrecht: het recht van ingezetenen en lokale maatschappelijke partijen om een verzoek bij het bevoegde bestuursorgaan in te dienen om de feitelijke uitvoering van een gemeentelijke taak over te nemen, als zij denken deze taak beter, anders en/of goedkoper uit te kunnen voeren.

Artikel 3. Doelstelling en reikwijdte

1. Deze verordening heeft als doel de kwaliteit van lokale democratische processen te vergroten, de relatie tussen gemeente en inwoners te versterken en helderheid te scheppen over proces en rolverdeling.
2. De mogelijkheid voor participatie, inspraak of het uitdaagrecht wordt niet toegepast:
    1) indien het om een lopend uitvoerings- of evaluatietraject of een ondergeschikte herziening van die trajecten of het beleid gaat;
    2) indien dit bij of krachtens wettelijk voorschrift is uitgesloten;
    3) indien sprake is van uitvoering van hogere regelgeving waarbij het bestuursorgaan geen of nauwelijks beleidsvrijheid heeft;
    4) inzake de begroting, de tarieven voor gemeentelijke dienstverlening en belastingen bedoeld in hoofdstuk XV van de Gemeentewet;
    5) indien de uitvoering van een beleidsvoornemen dermate spoedeisend is dat de uitkomst van participatie, inspraak of toepassing van het uitdaagrecht niet kan worden afgewacht;
    6) indien het belang van participatie, inspraak of toepassing van het uitdaagrecht niet opweegt tegen het belang van de verantwoordelijkheid van de gemeente voor kwetsbare groepen in de samenleving;
    7) ten aanzien van ondergeschikte herzieningen van een eerder vastgesteld beleidsvoornemen;
    8) indien het een beleidsvoornemen betreft dat uitsluitend of hoofdzakelijk betrekking heeft op interne of organisatorische aangelegenheden van de gemeente;
    9) op ontwerpbesluiten waarover een referendum gehouden is op grond van de Referendumverordening gemeente Groningen 2020.
3. De mogelijkheid tot participatie, inspraak en uitdaagrecht wordt verleend aan inwoners die lokaal actief zijn, een lokaal belang hebben of die ingevolge een wettelijk voorschrift een belang hebben.
4. Het bestuursorgaan geeft inzicht in de gemeentelijke plannen, in het bijzonder voor de wijken en dorpen, zodat inwoners tijdig invloed kunnen uitoefenen.
5. Deze verordening is aanvullend op participatie, inspraak of andere inbreng en initiatieven van inwoners die al zijn geregeld in andere al dan niet gemeentelijke verordeningen, regelgeving of procedures.
6. 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 artikel 10.7, 10.2 en 10.8 van het Omgevingsbesluit in acht.

Artikel 3a. Zorgplicht bestuursorgaan

Het bestuursorgaan zorgt ervoor dat:

a. inwoners tijdig worden betrokken;
b. inzichtelijk is hoe het proces van participatie eruitziet en welke vormen van participatie tijdens het proces mogelijk zijn;
c. de voor het proces van participatie benodigde stukken beschikbaar zijn voor de deelnemers aan het participatieproces;
d. tijdens het proces van participatie inzichtelijk is wat de stand van zaken is;
e. het proces van participatie zorgvuldig verloopt;
f. duidelijk is waar inwoners terecht kunnen met vragen over het proces van participatie;
g. na afloop kenbaar is hoe het proces van participatie is verlopen, wat de uitkomsten waren en hoe deze uitkomsten een plaats hebben gekregen in de besluitvorming;
h. er toelichting is in begrijpelijke taal op zowel het vraagstuk als de wijze waarop inwoners bij het proces van participatie betrokken worden;
i. een representatieve groep inwoners betrokken wordt, waarbij er een inspanningsverplichting voor het betrekken van ondervertegenwoordigde groepen is.

Hoofdstuk 2 Inwonersparticipatie

Artikel 4. Participatieproces

1. Het bestuursorgaan bepaalt voorafgaand aan de voorbereiding, uitvoering of evaluatie van beleid, zoals voor de start van een proces voor de vaststelling van onder meer een visie, beleid, plan, activiteit, programma of project òf en op welke manier inwonersparticipatie wordt toegepast. Het bestuursorgaan stelt -indien inwonersparticipatie wordt toegepast- met het oog hierop een participatieaanpak op. In de participatieaanpak kan het bestuursorgaan onder meer over de volgende punten een besluit nemen:
    1) het doel en de intentie van de participatie;
    2) de mate van invloed van de participatie, waarbij een keuze wordt gemaakt uit:
        a. informeren en luisteren;
        b. mening vragen;
        c. advies vragen;
        d. samendoen;
        e. samen beslissen;

        of een combinatie hiervan.

    3) de kernvragen, de beïnvloedingsruimte en/of de inhoudelijke, financiële en overige kaders voor de participatie;
    4) de te betrekken doelgroepen, de wijze waarop verschillende groepen inwoners worden benaderd en de wijze waarop de deelnemers hun inbreng kunnen leveren;
    5) de begrote kosten van het participatieproces;
    6) de manier waarop de inbreng wordt teruggekoppeld.
2. Het bestuursorgaan maakt voor de start van het participatieproces het voornemen hiertoe bekend op de voor dat proces geschikte wijze.
3. Als het college de besluitvorming over beleid voor de gemeenteraad voorbereidt, stelt het college het plan op en informeert de gemeenteraad over de inhoud.

4. Indien op basis van voortschrijdend inzicht blijkt dat het wenselijk is om de kaders bedoeld in het eerste lid onder 3 of de inrichting van het proces aan te passen, zorgt het bestuursorgaan ervoor dat deelnemers hierover zo snel mogelijk worden geïnformeerd.

Artikel 5. Besluitvorming participatieproces

1. Het bestuursorgaan vermeldt in de participatieaanpak en dus voorafgaand aan de start van het participatieproces, zoals bedoeld in artikel 4, lid 1 onder 2 a tot en met e van deze verordening, op welke wijze de gemeente zal omgaan met de uitkomsten van het participatieproces en op welke wijze de besluitvorming zal plaatsvinden en kiest daarbij uit de volgende mogelijkheden:
    a. het bestuursorgaan neemt kennis van de uitkomsten van het participatieproces en zal nader afwegen of en in welke mate deze kunnen worden meegenomen in de politieke besluitvorming;
    b. het bestuursorgaan beschouwt de adviezen en conclusies uit het participatieproces als een zwaarwegend uitgangspunt bij politieke besluitvorming;
    c. het bestuursorgaan neemt de adviezen en conclusies uit het participatieproces over mits deze passen binnen de vooraf gestelde inhoudelijke, financiële en procedurele kaders.
2. Het bestuursorgaan kan van de op grond van lid 1 gemaakte keuze afwijken, bijvoorbeeld omdat het participatieproces sterk uiteenlopende visies opleverde, omdat betrokken belangen onvoldoende zijn meegewogen of omdat de participatie leidde tot nieuwe ideeën en inzichten die op gespannen voet staan met de vooraf gestelde kaders.
3. De afwijking van de uit hoofde van het eerste lid gemaakte keuze wordt gemotiveerd en gecommuniceerd aan de deelnemers aan het participatieproces.

Artikel 6. Eindverslag participatieproces

Ter afronding van het participatieproces, zoals bedoeld in artikel 5, maakt het bestuursorgaan een eindverslag op. Het eindverslag kan het volgende bevatten:

a. een overzicht van het gevolgde participatieproces op hoofdlijnen;
b. een weergave van de belangrijkste uitkomsten van het participatieproces;
c. de reactie van de gemeente op deze uitkomsten en de wijze waarop de gemeente de inbreng heeft benut bij de uitwerking van het beleidsvoorstel of uitvoeringsplan;
d. een beknopte evaluatie van het participatieproces met de belangrijkste geleerde lessen.

Hoofdstuk 3 Inspraak

Artikel 7. Inspraakprocedure

1. Elk bestuursorgaan besluit ten aanzien van zijn eigen bevoegdheden of inspraak wordt verleend bij de voorbereiding van gemeentelijk beleid.
2. Op inspraak is de procedure van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing, tenzij het bestuursorgaan een andere inspraakprocedure vaststelt of een wettelijke regeling een andere procedure voorschrijft.
3. Ter afronding van de inspraak maakt het bestuursorgaan een eindverslag op. Het eindverslag bevat in elk geval:
    a. een overzicht van de gevolgde inspraakprocedure;

b. een weergave van de inspraakreacties of zienswijzen die tijdens de inspraak mondeling of schriftelijk naar voren zijn gebracht;
c. een reactie op deze inspraakreacties of zienswijzen, waarbij met redenen omkleed wordt aangegeven op welke punten al dan niet tot aanpassing van het beleidsvoornemen wordt overgegaan.

4. Het bestuursorgaan maakt het eindverslag op de gebruikelijke wijze openbaar.

Hoofdstuk 4 Overheidsparticipatie

Artikel 8. Toepassen Overheidsparticipatie

1. Overheidsparticipatie kan toegepast worden indien naar het oordeel van het bestuursorgaan het inwonersinitiatief bijdraagt aan de doelstellingen van het gemeentelijk beleid, en/of anderszins een positieve maatschappelijke bijdrage levert aan de lokale samenleving.
2. Uitgangspunt is een oplossingsgerichte en constructieve benadering van deze initiatieven en het bieden van helderheid over mogelijkheden en randvoorwaarden.
3. Het bestuursorgaan kan afzien van overheidsparticipatie aan inwonersinitiatieven als er redenen zijn om aan te nemen dat:
    a. het initiatief naar het oordeel van het college van burgemeester en wethouders op financiële, juridische of praktische gronden niet haalbaar is;
    b. het een onderwerp betreft waartegen een bezwaar- of beroepsprocedure in de zin van hoofdstuk 7 van de Algemene wet bestuursrecht loopt of onderwerpen waarover de burgerlijke rechter is gevraagd een oordeel uit te spreken;
    c. een onderwerp dat overwegend het privébelang of zakelijk belang van de indiener dient.
4. Indien het bestuursorgaan besluit om overheidsparticipatie toe te passen, kan het bestuursorgaan besluiten het inwonersinitiatief te ondersteunen door middel van:
    a. het (eventueel tijdelijk) ter beschikking stellen van ruimtes of huisvesting;
    b. het beschikbaar stellen van een aanjaagbudget, subsidie of andere financiële middelen;
    c. de inzet van ambtelijke expertise, netwerken of ondersteuning;
    d. andere vormen van ondersteuning.
5. Het bestuursorgaan informeert de indieners van het inwonersinitiatief over het besluit om wel of niet overheidsparticipatie toe te passen en geeft daarbij aan welke mate van invloed van overheidsparticipatie door het bestuursorgaan is gekozen:
    a. kaders bewaken (toetsen);
    b. de leiding nemen;
    c. mogelijk maken;
    d. aanmoedigen;
    e. niet mee bemoeien;

    of een combinatie hiervan.

Hoofdstuk 5 Uitdaagrecht

Artikel 9. Toepassen Uitdaagrecht

1. De gemeente biedt inwoners de mogelijkheid een voorstel te doen om de uitvoering van gemeentelijke taken over te nemen.
2. Een verzoek met betrekking tot het uitdaagrecht wordt bij het bestuursorgaan ingediend en omvat in ieder geval de volgende onderdelen:
    a. omschrijving van de taak die de indiener wil overnemen;
    b. uitleg waarom of hoe de indiener dat beter, anders en/of goedkoper kan;
    c. duidelijkheid over de betrokkenheid, kennis of ervaring van de indiener;
    d. indicatie van het draagvlak onder inwoners en belanghebbenden;
    e. raming van de kosten die aan de uitvoering van de taak verbonden zijn;
    f. omschrijving van de manier waarop de indiener met de gemeente wil samenwerken of ondersteuning nodig heeft;
    g. inzicht in hoe de indiener garant staat voor de kwaliteit en de uitvoering van de taak op de langere termijn.
3. Indien het verzoek wordt ingewilligd, voorziet het bestuursorgaan de indiener van gepaste ondersteuning. De gemaakte afspraken (over o.a. de taken, het resultaat, het budget, de looptijd, monitoring en de periodieke evaluatie) worden vastgelegd in een overeenkomst. De gemeente kan op verschillende manieren faciliteren.
4. Het bestuursorgaan wijst een voorstel af indien het verzoek niet voldoet aan de in lid 2 gestelde eisen, of indien de overname van de gemeentelijke taak om andere redenen onwenselijk vindt.
5. Het bestuursorgaan geeft aan de indiener binnen acht weken een eerste reactie op het verzoek. Het uiteindelijke besluit van het bestuursorgaan wordt gemotiveerd aan de indiener gestuurd.

Hoofdstuk 6 Gebiedsgericht werken

Artikel 10. Gebiedsgericht werken

1. Gebiedsgericht werken stelt de gemeente in staat verschillen te maken in de aanpak per gebied, zoals dorp, wijk of meerdere wijken samen, buurt of straat.
2. De gemeente Groningen is verdeeld in verschillende wijken en dorpen (gebieden). De inwoners daarvan (al dan niet georganiseerd) zijn ook de ogen en oren van de wijk of het dorp. De gemeente streeft naar een goede samenwerking met de inwoners uit het gebied, de buurt, de wijk of het dorp.
3. De gebiedsteams zijn het eerste aanspreekpunt voor inwoners en bieden ondersteuning bij ideeën om zelf aan de slag te gaan in de buurt, de wijk of het dorp en in het vormgeven van zeggenschap voor de buurt, de wijk of het dorp.
4. De gebiedsteams beschikken over budgetten om initiatieven van inwoners te ondersteunen en honoreren.
5. De gebiedsagenda’s worden eens per vier jaar vastgesteld. Het opstellen en de uitwerking daarvan vindt plaats in samenwerking met de betreffende wijk- of dorpswethouder en betrokken inwoners uit het gebied.

Hoofdstuk 7 Omgevingswet

Artikel 11. Omgevingswet

1. De gemeente in haar rol als initiatiefnemer volgt de principes en regels van de Omgevingswet bij de toepassing van de volgende instrumenten:
    a. de omgevingsvisie;
    b. het programma;
    c. het omgevingsplan, wanneer dit nodig is om een door de gemeente geïnitieerde ontwikkeling mogelijk te maken;
    d. de omgevingsvergunning, wanneer deze nodig is voor een door de gemeente geïnitieerde ontwikkeling.
2. Voor buitenplanse omgevingsplanactiviteiten waarvoor het college van burgemeester en wethouders bevoegd gezag is, stelt de gemeenteraad een lijst vast met activiteiten waarvoor participatie verplicht is.
3. Voor de beoordeling van de verplichte participatie stelt het college beleidsregels vast.
4. De gemeenteraad stelt de lijst vast met buitenplanse omgevingsplanactiviteiten waarvoor de gemeenteraad bindend adviesrecht heeft.
5. Het bestuursorgaan stelt voor inwoners een “handreiking participatie op, om de initiatiefnemers te stimuleren en te motiveren participatie te organiseren.

Hoofdstuk 8 Evaluatie

Artikel 12. Evaluatie

1. De uitvoering van deze verordening wordt eenmaal per raadsperiode geëvalueerd. Het college van burgemeester en wethouders zendt hiertoe aan de gemeenteraad een evaluatieverslag.
2. De gemeenteraad bespreekt het evaluatieverslag.

Hoofdstuk 9 Overgangs- en slotbepalingen

Artikel 13. Participatie in jaarrekening en begroting

1. Het college neemt elk jaar in de begroting de speerpunten voor participatie in het komend jaar op en legt deze ter besluitvorming aan de gemeenteraad voor.
2. Het college doet elk jaar in de jaarrekening verslag van de uitvoering van deze verordening en legt dit ter besluitvorming aan de gemeenteraad voor.

Artikel 14. Nadere regels college

Het college kan over participatie nadere regels vaststellen.

Artikel 15. Hardheidsclausule

Het bestuursorgaan kan in bijzonder gevallen afwijken van de bepalingen in deze verordening. Het bestuursorgaan onderbouwt waarom het afwijkt.

Artikel 16. Intrekken oude verordening

De Algemene inspraakverordening gemeente Groningen 2005 wordt ingetrokken.

Artikel 17. Overgangsbepaling

Op inspraakprocedures die voortvloeien uit besluiten genomen voor de inwerkingtreding van deze verordening, blijven de bepalingen van de in artikel 16 genoemde verordening van toepassing.

Artikel 18. Inwerkingtreding

Deze verordening treedt in werking op de eerste dag na die van de bekendmaking.

Artikel 19. Citeertitel

Deze verordening wordt aangehaald als: Participatieverordening gemeente Groningen 2025.

Ondertekening

Aldus besloten in de openbare raadsvergadering van 7 mei 2025,

de griffier,	de voorzitter,
Josine Spier	Mirjam van 't Veld

Toelichting

De gemeente Groningen wil de kennis en ervaring van inwoners, organisaties, ondernemers, maatschappelijke instellingen en andere belanghebbenden inzetten bij beleid, vanaf agendavorming tot beleidsontwikkeling, besluitvorming, uitvoering en evaluatie van het beleid. Daarnaast stimuleert de gemeente Groningen dat inwoners samen het initiatief nemen om hun straat, wijk, dorp of stad mooier, veiliger en socialer te kunnen maken. Zij biedt de inwoners zoveel mogelijk ruimte voor inwonersinitiatieven.

Deze verordening regelt het betrekken van inwoners bij de ontwikkeling – mede omvattend de voorbereiding, uitvoering en evaluatie - van gemeentelijk beleid en de rol van het college van burgemeester en wethouders, de burgemeester en de gemeenteraad in deze processen. Deze verordening is daarnaast van toepassing op de manier waarop de gemeente ondersteuning biedt aan initiatieven van inwoners, organisaties, bedrijven of andere belanghebbenden.

Aanleiding

Er zijn twee landelijke wetgevingen die te maken hebben met ‘participatie’: Sinds de komst van de Omgevingswet (januari 2024) moeten we in het fysieke domein verplicht aan participatie doen. Bij bepaalde instrumenten uit de Omgevingswet
dienen we te motiveren hoe we invulling hebben gegeven aan ons participatiebeleid. Deze motiveringsplicht gaat er impliciet vanuit dat participatiebeleid is vastgesteld. Want hoe kun je anders motiveren?

- Daarnaast is op 1 januari 2025 een uitbreiding van de Gemeentewet, met de Wet versterking participatie op decentraal niveau in werking getreden. Zonder het stellen van inhoudelijke eisen stimuleert deze wetswijziging decentrale overheden om participatiebeleid te ontwikkelen voor de betrokkenheid van inwoners bij de voorbereiding, uitvoering en evaluatie van beleid. En dit eventueel uit te werken in een participatieverordening. Daarnaast is het uitdaagrecht in de Gemeentewet verankerd. Met de wijziging van art. 150 Gemeentewet is voor gemeenten de plicht ontstaan om de inspraakverordening om te bouwen naar een participatieverordening. De Gemeentewet regelt dat het decentraal bestuur inwoners in staat stelt te participeren bij de voorbereiding, uitvoering en evaluatie van beleid.

Samenhang wetgevingen: de gewijzigde Gemeentewet betreft dus ál de beleidsterreinen van de gemeente. De Omgevingswet is de wet die alles regelt voor de ruimte waarin we wonen en werken: de leefomgeving.

Aanpak

Deze Participatieverordening bouwt voort op het participatiebeleid van de gemeente Groningen. Werken aan participatie is niet nieuw voor ons. We werken continu aan (nieuwe vormen van) samenwerking met én tussen inwoners op allerlei thema’s. Denk bijvoorbeeld aan de succesvolle inzet van de gebiedsteams, de wijk- en dorpswethouders, de Stem van Groningen, de sociale basis, leidraad openbare ruimte, etc. Daarnaast zijn de laatste jaren meerdere documenten en instrumenten opgebouwd over (een vorm van) participatie, zoals:

- beleidsregels-participatie-bij-aanvragen-omgevingsvergunningen (groningen.nl) (vastgesteld);
  Bijlage bij de Omgevingsvisie Levende Ruimte (vastgesteld);

- Stem van Groningen (hulpmiddel, niet door gemeenteraad vastgesteld);
- Leidraad Participatie (hulpmiddel, is voor intern gebruik, niet door gemeenteraad vastgesteld);
- Handreiking Participatie | Gemeente Groningen (hulpmiddel, is voor initiatiefnemers, niet door de gemeenteraad vastgesteld);
- het Gronings model voor wijk en dorpsdemocratie (vastgesteld document, gespreksmodel);
- Eerste hulp bij online participatie (hulpmiddel, niet door de gemeenteraad vastgesteld);
- het participatiekader zon- en windenergie (door het college vastgesteld);
- factor C (hulpmiddel, niet door de gemeenteraad vastgesteld; handvatten om gestructureerd te werken aan participatie).

Daar waar deze documenten en instrumenten strijdig zijn met hetgeen in deze verordening of andere geldende regelgeving staat, heeft de tekst van deze verordening of die andere regelgeving voorrang.

Bestuursorgaan

In de verordening wordt regelmatig gesproken over ‘het bestuursorgaan’. De gemeente heeft drie bestuursorganen: de gemeenteraad, het college van burgemeester en wethouders en de burgemeester. Indien expliciet een van deze bestuursorganen wordt bedoeld, dan wordt dit ook als zodanig benoemd. Indien de tekst rept over ‘het bestuursorgaan’, dan is het afhankelijk van de bevoegdheidsverdeling rond dit thema welk bestuursorgaan bedoeld wordt. Indien het betreffende besluit tot de bevoegdheid van de gemeenteraad behoort: de gemeenteraad. In gelijke zin geldt dit voor het college van burgemeester en wethouders en de burgemeester. Let wel: in artikel 4, lid 3 is bepaald dat als het college de besluitvorming over beleid voor de gemeenteraad voorbereidt, het college het participatieplan op en informeert de gemeenteraad over de inhoud.

Inwonersinitiatief

In artikel 2 sub d wordt een inwonersinitiatief gedefinieerd als een overwegend maatschappelijk initiatief van inwoners, organisaties, bedrijven of andere belanghebbenden, of een combinatie daarvan. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om initiatieven van inwoners om een speeltuin of gezamenlijke (moes)tuin in de buurt te realiseren, of gezamenlijk activiteiten te organiseren. Het gaat om initiatieven in het belang van de samenleving. Niet gedoeld wordt op initiatieven van particulieren of projectontwikkelaars, die vooral gericht zijn op het privé of zakelijk belang van de indiener. Dit wordt in het artikel over overheidsparticipatie nader uitgewerkt.

Reikwijdte

In artikel 3, lid 2 is bepaald in welke gevallen geen participatie, inspraak of toepassing van het uitdaagrecht wordt verleend. Uitgangspunt van de gemeente Groningen is evenwel ‘Participatie, tenzij…’.

Artikel 3, lid 3 bepaalt: participatie, inspraak en uitdaagrecht worden verleend aan inwoners, organisaties, bedrijven en andere belanghebbenden die lokaal actief zijn, een lokaal belang hebben of die ingevolge een wettelijk voorschrift een belang hebben. Deze bepaling is met name opgenomen om de scope van de participanten te definiëren tot in ieder geval

organisaties die lokaal actief zijn of een lokaal belang hebben. Denk hierbij aan de adviesgroep sociaal domein gemeente Groningen (ASDG) en de cliëntenraad werk, inkomen en participatie.

Indien bijvoorbeeld een commercieel bureau zou aangeven dat zij het proces van vergunningverlening van de gemeente zou willen overnemen, dan is er onvoldoende sprake van lokale activiteit of een lokaal belang. Verder is de schaal van het project bepalend voor het aantal te betrekken inwoners. Bij zaken die een straat of buurt betreffen, worden alleen die inwoners uitgenodigd, maar bij zaken die de gemeente als geheel raken, is de kring van betrokkenen ook groter.

Artikel 3, lid 5 geeft aan dat speciale regelgeving voorgaat op algemene regelgeving. Deze participatieverordening kan gezien worden als een algemene verordening over participatie. Daar waar bijvoorbeeld een speciale verordening of een hogere wet regels geeft over participatie is deze verordening aanvullend.

Artikel 3, lid 6: Bij het vaststellen of wijzigen van bepaalde kerninstrumenten uit de Omgevingswet, te weten de omgevingsvisie, het omgevingsplan en de programma's, wordt ook zoveel mogelijk de verordening gevolgd. Dit om er geen enkel misverstand over te laten bestaan dat, voor zover de toepassing van de verordening op grond van de Omgevingswet niet uitgesloten of beperkt is, deze verordening leidend is.

Inzicht bieden in gemeentelijke plannen

In artikel 3, lid 4 wordt het volgende bepaald: het bestuursorgaan geeft inzicht in de gemeentelijke plannen, in het bijzonder voor de wijken en dorpen, opdat inwoners tijdig invloed kunnen uitoefenen. Dit artikel bevat een inspanningsverplichting op het gebied van actieve openbaarheid, zodat inwoners goed in staat zijn om een rol te vervullen in processen van inwonersparticipatie. Voor inwoners is het van belang om zicht te hebben op de analyses en beleidsopties die ontwikkeld worden voor hun directe leefomgeving, zodat inwoners met kennis van zaken invloed kunnen uitoefenen. De precieze uitwerking van deze bepaling is maatwerk. Het artikel kan ook gelezen worden in het licht van de inspanningsverplichting zoals is opgenomen in artikel 3.1 van de Wet open overheid (Woo), waarin bepaald is dat overheden gehouden zijn om informatie over het beleid, inclusief de voorbereiding, uitvoering, handhaving en evaluatie actief openbaar te maken, indien dit zonder onevenredige inspanning of kosten redelijkerwijs mogelijk is.

Zorgplicht bestuursorgaan

Op bestuursorganen rust de taak om participatie zoveel mogelijk te faciliteren en ook de juiste verwachtingen over het doel en de vorm van participatie te scheppen. Daarom is in de verordening expliciet een zorgplicht voor bestuursorganen opgenomen.

Start participatieproces

Artikel 4 bevat bepalingen over de start van een participatieproces. Art 4, lid 1 bepaalt dat het bestuursorgaan voor de start van elk participatieproces een participatieaanpak vaststelt en dus op welke manier inwonersparticipatie wordt toegepast. De beslissing of er wel of niet inwonersparticipatie wordt toegepast zal vaak bij de (onder)gemandateerde ambtenaar liggen (formeel het college van burgemeester en wethouders). In zaken waarbij de gemeenteraad beslissingsbevoegd is, ligt deze keuze bij de gemeenteraad. In lid 3 is echter bepaald, dat als

het college de besluitvorming over beleid voor de gemeenteraad voorbereidt, hetgeen meestal het geval is, het college het plan opstelt en de gemeenteraad over de inhoud informeert.

Ambtenaren brengen vanuit hun expertise advies uit wanneer een participatieproces wenselijk wordt geacht. Ook stellen zij voor welke inwoners/doelgroepen uitgenodigd moeten worden voor deelname aan het participatieproces. Denk hierbij aan jongeren, gehandicapten, ouderen, enzovoort.

Bij de start van een proces voor de vaststelling van onder meer een visie, beleid, plan, activiteit, programma of project wordt, zo vroeg mogelijk een participatieaanpak opgesteld. Deze bepaling dwingt het bestuursorgaan om bij de start van een participatieproces goed na te denken en de hoofdlijnen van het participatieproces kort en bondig weer te geven. Het is van belang om aan de voorkant scherp te zijn: in de mate van invloed van participatie en wat dit betekent voor alle betrokkenen. Uit evaluaties blijkt dat hier belangrijke verbeteringen in zijn te realiseren.

Bij de start wordt ook de mate van invloed van participatie bepaald: informeren en luisteren, mening vragen, advies vragen, samendoen en samen beslissen. Er kan ook sprake zijn van een combinatie hiervan. Bij de verschillende maten van invloed kunnen vervolgens weer verschillende vormen worden toegepast:

1) We spreken van ‘informeren en luisteren, omdat informeren in alle participatieprocessen gebeurt.

2) ‘Mening vragen’ betekent dat de gemeente betrokken inwoners de mogelijkheid geeft om meningen, ervaringen en ideeën te delen. De gemeente bepaalt de agenda en gebruikt de reacties van betrokken inwoners om plannen te maken of te verbeteren. De gemeente weegt de verschillende belangen af. De reacties zijn niet bindend. ‘Mening vragen’ kan bijvoorbeeld plaatsvinden via een huis-aan-huis enquête, maar ook via een digitale raadpleging.

3) ‘Advies vragen’ geeft betrokken inwoners de mogelijkheid om problemen, belangen en oplossingen aan te dragen. De gemeente bepaalt de agenda, maar de reacties van de betrokken inwoners spelen een belangrijke rol bij het ontwikkelen van de plannen.

4) Bij ‘samendoen’ werken de gemeente en de betrokken inwoners samen aan de voorbereiding, uitvoering of evaluatie van beleid. Dit kan bijvoorbeeld gaan over het inrichten van het participatieproces, het vinden van oplossingen, opstellen van actieplannen of uitvoeren van projecten. De gemeente verbindt zich aan de gezamenlijk gekozen uitkomst;

5) ‘Samen beslissen’ betekent: alle direct betrokken inwoners hebben een beslissende en bepalende stem. De gemeente kan (een deel van) de besluitvorming van de voorbereiding, uitvoering of evaluatie van beleid overdragen aan de betrokkenen.

Meer informatie over de mate van invloed is te vinden in het beleidskader participatie.

Maatwerk is nodig; soms moet het algemeen belang ook zwaarder wegen en vindt geen participatie plaats. Artikel 4, lid 1, sub 3) bepaalt: het bevoegde bestuursorgaan stelt de inhoudelijke, financiële en overige kaders voor het participatieproces vast. Nieuwe inzichten kunnen ertoe leiden dat er aanvullende kaders worden gesteld of bestaande kaders worden

bijgesteld. Het tussentijds bijsturen gebeurt op beargumenteerde wijze en de deelnemers worden hierover zo snel mogelijk geïnformeerd.

In artikel 4, lid 3 is geregeld dat het college voor het opstellen van het plan zorgt als het om een bevoegdheid van de gemeenteraad gaat.

Besluitvorming

Na vaststellen van de participatieaanpak wordt duidelijk welk participatieproces aan de orde zal zijn. Artikel 5 bepaalt dat het bestuursorgaan vervolgens voorafgaand aan de start van het participatieproces aangeeft op welke wijze de inbreng van inwoners zal doorwerken in de besluitvorming. Het is wenselijk om inwoners helderheid te geven wat er met hun inbreng gaat gebeuren.

Eindverslag participatieproces

Per participatieproces wordt besloten hoe en met wie het eindverslag wordt gedeeld, afhankelijk van onder meer de grootte van het participatieproces en/of de impact. Voor de eindverslagen bij vaststelling van een omgevingsvisie, een programma of een omgevingsplan is wettelijk bepaald, wat er minimaal in moet worden aangegeven. Natuurlijk worden de voorschriften uit het omgevingsrecht gevolgd. Dat blijkt ook uit artikel 11, lid 1 van deze verordening. De toelichting op de Omgevingswet geeft informatie over de inhoud van het verslag.

Op grond van artikel 6 moet het bestuursorgaan, nadat inwonersparticipatie heeft plaatsgevonden, een eindverslag daarvan opstellen. Dit eindverslag kan worden opgenomen in een losstaand document, maar het kan ook een onderdeel van een voordracht of een passage in een brief zijn. Het is vormvrij.

Inspraak

Deze bepalingen zijn deels hetzelfde als de bepalingen uit de Algemene inspraakverordening gemeente Groningen 2005.

Artikel 7, lid1 bepaalt: Elk bestuursorgaan besluit ten aanzien van zijn eigen bevoegdheden of inspraak wordt verleend bij de voorbereiding van gemeentelijk beleid. Voorheen, onder de Wet ruimtelijke ordening, werd onder inspraak verstaan de terinzagelegging die voorafging aan de formele zienswijzenprocedure volgens Afdeling 3.4 Awb. Wat voorheen inspraak genoemd werd, noemen we nu participatie.

Het begrip ‘gemeentelijk beleid’ dient hierbij breed geïnterpreteerd te worden. Het kan ook gaan om inspraak over de uitvoering van gemeentelijk beleid. Denk aan het ontwerp van een fietsverbinding of de herinrichting van de openbare ruimte. Inspraak wordt altijd verleend indien de wet daartoe verplicht.

Verschil participatie en inspraak: participatie gaat bijvoorbeeld over meedenken of meedoen in het voortraject van beleidsvorming. Wanneer het beleidsvoorstel klaar is, is in een aantal gevallen ook nog formeel inspraak op dit voorstel mogelijk. Participatie is vaak breder en informeler dan inspraak. Inspraak verwijst naar formele inspraakmomenten in wettelijke procedures. Bij inspraak is er sprake van een concreet voornemen, zoals het vaststellen van een vergunning, omgevingsplan of projectbesluit, waarbij als verplicht onderdeel in de procedure iedereen kan reageren (inspraakprocedure of zienswijzeprocedure genaamd).

In artikel 7, lid 4 is bepaald dat het bestuursorgaan het eindverslag openbaar maakt op de gebruikelijke wijze. Dit eindverslag dient te voldoen aan de bepalingen uit de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG; geen persoonsnamen e.d.). Openheid is vanuit het perspectief van responsief en zorgvuldig openbaar bestuur belangrijk.

Overheidsparticipatie

Artikel 8 bevat bepalingen over ‘Overheidsparticipatie’. Van overheidsparticipatie is sprake indien er een initiatief komt uit de samenleving (voor bijvoorbeeld een skatebaan of een speeltuin) en de overheid daarin participeert. Een verzoek om overheidsparticipatie kan op meerdere manieren worden ingediend. Er kan bijvoorbeeld telefonisch, per mail, in een brief of in een gesprek om gevraagd worden. Het is vormvrij. Het college van burgemeester en wethouders is het bestuursorgaan dat bevoegd is om te reageren op initiatieven uit de samenleving. In de praktijk is deze bevoegdheid deels gemandateerd aan ambtenaren. Welke vorm van participatie wordt toegepast, gaat in overleg met de initiatiefnemers.

Evenals voor inwonersparticipatie zijn er ook voor overheidsparticipatie verschillende maten van invloed: kaders bewaken (toetsen), de leiding nemen, mogelijk maken, aanmoedigen of niet mee bemoeien. Er kan ook sprake zijn van een combinatie hiervan. Er kunnen verschillende vormen worden toegepast:

a) 'Kaders bewaken' betekent dat de gemeente de afweging maakt of het initiatief wel of niet is toegestaan, en of het binnen de vastgestelde kaders en doelstellingen past. De initiatiefnemer verkent met de gemeente of het initiatief passend is of kan worden gemaakt. In onderling overleg wordt bekeken of medewerking van de gemeente wenselijk of nodig is.
b) Bij 'de leiding nemen' pakt de gemeente ideeën en suggesties vanuit de samenleving op. Daarna neemt de gemeente zelf de leiding om inwoners erbij te betrekken. Inwoners ontwerpen en bewaken samen met de gemeente het proces.
c) 'Mogelijk maken' betekent dat de gemeente initiatiefnemers ondersteunt in het proces. De gemeente stelt kennis, ervaring en/of middelen beschikbaar om het initiatief mogelijk te maken.
d) 'Aanmoedigen' houdt in dat de gemeente bewonersinitiatieven aanmoedigt. De gemeente stimuleert initiatiefnemers om een bewonersinitiatief op te zetten en in stand te houden.
e) Bij 'niet mee bemoeien' bemoeit de gemeente zich niet met de inhoud of het proces. Als het initiatief is toegestaan, kunnen de initiatiefnemers hun gang gaan. Zij hebben hierin dan een eigen verantwoordelijkheid.

De wijze waarop het bestuursorgaan de indieners informeert over wel of niet toepassen van overheidsparticipatie en de mate van invloed (artikel 8, lid 5) is vormvrij. Van belang is vooral dat de initiatiefnemer geïnformeerd wordt over hoe de gemeente over het verzoek van overheidsparticipatie wil omgaan.

Uitdaagrecht

De bepalingen uit dit artikel bieden houvast in het geval een bestuursorgaan wordt uitgedaagd. Hoewel de normen deels ook een open karakter hebben. De afweging om in te gaan op de uitdaging zal altijd maatwerk met zich brengen. Inwoners kunnen verzoeken om de uitvoering van een gemeentelijke taak over te nemen, als zij denken deze taak beter, anders en/of goedkoper te kunnen uitvoeren. ‘Beter’ en ‘anders’ kunnen van alles inhouden: met

meer maatschappelijke meerwaarde, duurzamer, efficiënter, met meer betrokkenheid et cetera. De gemeente kan op verschillende manieren faciliteren. Zie de voorbeelden in artikel 8, lid 4. Naast de afwegingscriteria in dit artikel, zal ook worden gekeken naar practices elders in den lande en (juridische) aandachtspunten uit het onderzoek van de universiteit Leiden uit 2019, in opdracht van de minister van BZK https://kennisopenbaarbestuur.nl/media/256217/right-to-challenge-eindrapport-universiteit-leiden.pdf. De gemeente kan ook inwoners en maatschappelijke groeperingen wijzen op de mogelijkheid om (een deel van) een gemeentelijke taak over te nemen. Het uitdaagrecht omvat mede het samenwerkingsrecht.

Omgevingswet

Daar waar de Omgevingswet nadere handvatten voor participatie geeft, hebben deze voorrang op deze verordening. Een 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.

Ook in de Omgevingswet wordt het belang van vroegtijdige participatie gehuldigd, dat is: voorafgaand aan de formele procedure. In algemene zin laat de Omgevingswet veel ruimte voor lokaal maatwerk op het gebied van participatie. Voor een goed overzicht geven we hierna nog een samengevat beeld van bepalingen over participatie die al in de Omgevingswet, het Omgevingsbesluit en de Omgevingsregeling zijn opgenomen. Het bepaalde in artikel 11 van deze participatieverordening, inclusief dit deel van de toelichting, vormt de beleidsmatige uitwerking van dit hogere kader.

• Als na participatie een ontwerp-omgevingsvisie, ontwerp-programma of ontwerp-wijziging-omgevingsplan is vastgesteld kan eenieder over dit ontwerp een zienswijze indienen. De zienswijze wordt betrokken bij de definitieve vaststelling (afdeling 16:3 van de Omgevingswet).

• Het bevoegd gezag geeft bij de verplichte kennisgeving van een omgevingsplan (artikel 16.29 Omgevingswet) aan hoe partijen bij de voorbereiding worden betrokken (artikel 10.2, lid 1 Omgevingsbesluit).

• Bij het vaststellen van een omgevingsvisie (artikel 10.7 Omgevingsbesluit), programma (artikel 10.8 Omgevingsbesluit) of omgevingsplan (artikel 10.2, lid 2 Omgevingsbesluit), wordt aangegeven:

- hoe burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen bij de voorbereiding zijn betrokken,
- wat de resultaten van het participatieproces waren en
- in hoeverre de participatie heeft geleid tot aanpassing van het betreffende initiatief,
- op welke wijze invulling is gegeven aan het toepasselijke decentrale participatiebeleid (zie artikelen 10.2, lid 2, 10.7, lid 2 en 10.8, lid 2 Omgevingsbesluit).

• Bij een aanvraag voor een omgevingsvergunning moet door initiatiefnemers worden aangegeven of en zo ja hoe burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen bij de voorbereiding van de aanvraag zijn betrokken en wat daarvan de resultaten zijn (artikel 16.55, lid 2 en lid 6 Omgevingswet en artikel 7.4 Omgevingsregeling).

• Bij een buitenplanse omgevingsplanactiviteit die aanzienlijke gevolgen heeft of kan hebben voor de fysieke leefomgeving en waartegen naar verwachting verschillende belanghebbenden bedenkingen zullen hebben, kan het college van burgemeester en wethouders besluiten de uniforme openbare voorbereidingsprocedure uit afdeling 3.4 Awb van toepassing te verklaren (artikel 16.65, lid 4 Omgevingswet). In die procedure hebben belanghebbenden de mogelijkheid om een zienswijze over een ontwerp van het besluit te geven.

• De gemeenteraad kan gevallen van activiteiten aanwijzen waarin participatie verplicht is voordat een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit waarvoor het college van burgemeester en wethouders bevoegd gezag is, in behandeling wordt genomen. In artikel 11, lid 2 van deze verordening wordt bepaald dat de gemeenteraad gebruik kan maken van deze bevoegdheid. De gemeenteraad heeft inmiddels een lijst van activiteiten vastgesteld waarvoor de participatieplicht geldt.

Bij het verlenen van een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit, waarbij participatie door de gemeenteraad verplicht is gesteld, is de participatieverplichting een aanvraagvereiste. De initiatiefnemer dient bij de aanvraag aan te geven, wie, op welke manier en met welk resultaat hij de samenleving betrokken heeft bij de voorbereiding van de aanvraag. Het is geen onderdeel van de beoordelingsregels voor de omgevingsvergunning.

De gemeente Groningen zet zich in om initiatiefnemers te stimuleren en te motiveren om participatie uit te voeren. Dat doen we met de handreiking (artikel 11, lid 5).

Evaluatie

Artikel 12 bepaalt dat de gemeenteraad minimaal eenmaal per raadsperiode een bespreking wijdt aan de wijze waarop de gemeente participatieprocessen heeft georganiseerd, inclusief processen van overheidsparticipatie en uitdaagrecht. De precieze vorm is nader overeen te komen. Het kan daarbij zinvol zijn indien dit vorm krijgt in een gesprek met vertegenwoordigers van de verschillende betrokken actoren (gemeenteraad, college van burgemeester en wethouders, inwoners en ambtenaren). Het college bereidt deze bespreking voor door de gemeenteraad een evaluatieverslag te zenden.

Nadere regels

Het college heeft de bevoegdheid om nadere regels vast te stellen en bepaalde artikelen uit de verordening dus nader uit te werken (artikel 14).

Hardheidsclausule

Om maatwerk te garanderen en onevenredig bezwarende uitkomsten van de toepassing van deze verordening te voorkomen, heeft het bestuursorgaan de mogelijkheid om in uitzonderlijke gevallen af te wijken van de bepalingen in deze verordening. Het bestuursorgaan moet wel onderbouwen waarom het afwijkt (artikel 15).