Gezamenlijke Werkgroep Burgerparticipatie Nijmegen

Nijmegen, 31 augustus 2021

Aan: het College van B&W van Nijmegen

Kopie: aan de leden van de Gemeenteraad Nijmegen

Betreft brief van het College van B&W van Nijmegen gedateerd 14 juli 2021 en gericht aan de gemeenteraad van Nijmegen met als onderwerp *Uitwerking Omgevingsvisie en participatie.*

Geachte leden van het College van B&W,

De Gezamenlijke Werkgroep Burgerparticipatie Nijmegen[1] is opgericht naar aanleiding van het herhaaldelijk mislukken van de burgerparticipatie in onze wijken en vanwege het feit dat wij ons ernstig zorgen maken over de burgerparticipatie van de bewoners van Nijmegen in de toekomst. Op 25 augustus 2020 hebben wij naar u een Open Brief gestuurd waarin wij u aanspreken op de burgerparticipatie zoals die in het kader van de Omgevingswet geregeld moet worden.
Op 25 september 2020 heeft de Gezamenlijke Werkgroep Burgerparticipatie Nijmegen een verklaring naar de gemeente Nijmegen gestuurd, waarin is aangeven hoe wij burgerparticipatie zien. Deze verklaring heb ik hieronder weergegeven:

A. Burgerparticipatie

1. *Met het aannemen van de Omgevingswet door de Eerste en Tweede Kamer wordt burgerparticipatie een wettelijk onderdeel van grote projecten die de ruimtelijke*

[1] De Gezamenlijke Werkgroep Burgerparticipatie Nijmegen is een samenwerking van vele burgers-vertegenwoordigende groepen in Nijmegen. Op dit moment zijn deze groepen:
Stichting Platform Heyendaal;
Wijkvereniging ons Waterkwartier;
Wijkraad Wolfskuil;
Vereniging Dorpsbelang Hees;
Buurtcomité Thijmstraat;
Poppodium Merleyn;
Stichting Hart voor Hazenkamp;
Stichting Wijkraad Lent, Werkgroep Lentse Plas en Werkgroep Verkeer;
Bewonersplatform Weezenhof;
Johannushof, Nijmegen;
Wijkraad Brakkenstein;
Wijkcomité Nijmegen-Oost;
Klankbordgroep Veur-Lent;
Stichting Wijkraad Neerbosch-Oost;
Belangenvereniging Kinderdorp Neerbosch;
Wijkraad Nijmegen Noord;
Werkgroep Park Waaijenstein in Oosterhout;
Buurtplatform Wedren-Julianapark.

inrichting betreffen en bestaat er een motiveringsplicht van het bevoegd gezag of initiatiefnemer over de wijze waarop het participatieproces wordt ingericht en wat het resultaat daarvan is[2]*. In veel gemeenten in Nederland wordt al op deze wet geanticipeerd en in de geest van deze wet gehandeld.*

2. *Voor bewoners is burgerparticipatie van het grootste belang om door samenwerking tussen bestuurders en burgers de kwaliteit van wonen en werken in hun wijken te verbeteren en om het vertrouwen jegens de gemeentelijke bestuurders weer te doen toenemen.*
3. *Burgerparticipatie is iets anders dan een informatiebijeenkomst voor burgers als de plannen al grotendeels vastliggen, of een meningspeiling aan het eind van het voorbereidingstraject - zeker als met de uitkomst daarvan niets of nauwelijks iets gedaan wordt.*
4. *Burgerparticipatie begint bij het begin van de discussie over een plan of project in een wijk of buurt. Voordat de gemeente onomkeerbare stappen zet, dus al direct aan het begin van de planvorming, dient de wijk of buurt te worden betrokken bij de inrichting van de plannen en bij de vragen die beantwoord, dan wel mogelijke problemen die opgelost moeten worden. Anders gezegd: de wijk moet uitgenodigd worden eigenaar te worden van het probleem, wat vaak zal betekenen dat erkend moet worden dat de wijk al eigenaar is van het probleem.*
5. *Burgerparticipatie betekent vervolgens dat het proces van probleem naar oplossing samen met de wijk wordt doorgemaakt. Wijken worden uitgenodigd zich daartoe te organiseren of te laten representeren. Vertegenwoordigers van de wijk worden betrokken in de ontwikkeling van de plannen en hebben de taak stevig voeling te houden met de burgers van hun wijk.*
6. *Burgerparticipatie veronderstelt van de kant van de burgers de bereidheid om constructief mee te werken aan de oplossing van het probleem of de ontwikkeling van een plan.*
7. *Voorafgaand aan elk plan dient er in overleg met de bewoners en/of hun vertegenwoordigers een duidelijk protocol te worden opgesteld op welke wijze de participatie van burgers wordt ingericht en wat er met die inbreng wordt gedaan (dit in overeenstemming met de wettelijke verplichting zoals vermeld in de Omgevingswet). Dit protocol moet vooraf door de gemeenteraad worden goedgekeurd*[3]*.*

B. De feitelijke gang van zaken in de verenigde wijken:
Wie het eens is met deze uitgangspunten, zal moeten erkennen dat daaraan in de procedure rond de problemen waar onze wijken mee te maken hebben, op geen enkele manier recht gedaan is.

C. Wat wij eisen/verwachten van het gemeentebestuur:
Het gemeentebestuur zal vanaf nu in elk plan expliciet aangeven dat en hoe aan deze uitgangspunten van burgerparticipatie recht zal worden gedaan.

D. Hoe wij onze eis kracht zullen bijzetten:

---

[2] De Omgevingswet stelt bewonersparticipatie bij projectbesluiten voor grotere projecten verplicht. Bij besluitvorming bij een omgevingsvisie en omgevingsplan wordt de participatie van alle betrokkenen stevig gestimuleerd doordat er een motivatieplicht is. Er moet aangegeven worden hoe bewoners, bedrijven en belanghebbenden zijn betrokken. (Handreiking Bewonersparticipatie bij de inrichting van een gezonde leefomgeving. RIVM 2016).

[3] Bij sommige onderdelen bij de inrichting van grote projecten is verantwoording zowel vooraf als achteraf of alleen achteraf nodig. Wij, de verzamelde bewonersvertegenwoordigingen zijn van mening dat meteen vanaf het begin van een project duidelijk moet zijn hoe de burgerparticipatie wordt ingericht. Zie ook de voorwaarden voor een succesvolle participatie (Handreiking Bewonersparticipatie RIVM 2016).

- *Door te verwijzen naar de betreffende passages in de Omgevingswet;*
- *Door de Raad in te lichten over onze standpunten;*
- *Door de burgers van de stad, de plaatselijke, regionale en landelijke media en (ook landelijke) politieke partijen te informeren over de burgerparticipatie in Nijmegen en over de wijze waarop het gemeentebestuur daarmee omgaat.*

Vervolgens zijn wij na een overleg met wethouder N. Vergunst en burgermeester H. Bruls uitgenodigd om verder met de gemeente in gesprek te gaan over het toekomstig participatiebeleid. Op 12 juli 2021 had het dagelijks bestuur van de Gezamenlijke Werkgroep Burgerparticipatie Nijmegen een overleg in het stadhuis met [redacted], adviseur samenwerken met de stad en [redacted], coördinator grondbeleid, wonen en stedelijke ontwikkeling.
Zij zijn contactpersonen voor de Gezamenlijke Werkgroep Burgerparticipatie Nijmegen bij de invulling van de participatie-eisen in het kader van de Omgevingswet. In het overleg kwam ook het nieuwe participatieprotocol (in wording) aan de orde. Ons is gevraagd een advies hierover op te stellen. Wij hebben van onze kant gevraagd het participatieprotocol op onze casuïstiek toe te passen, dat wil zeggen op een aantal grote (bouw) projecten waarbij de bewonersorganisaties waren betrokken. Vervolgens zullen wij de uitkomst daarvan toetsen aan onze bevindingen.

Van [redacted] hebben we inmiddels het concept van het participatieprotocol ontvangen zoals dat door het College van B&W in een schrijven gedateerd 14 juli 2021 met als onderwerp *Uitwerking Omgevingsvisie en participatie* aan de gemeenteraad is voorgelegd. Het concept van het participatieprotocol zal door de gemeenteraad besproken worden in september 2021.

Het stuk maakt de indruk van een juridisch, technisch, bureaucratisch en procedureel document waarin de burger zich niet herkent. Wie worden als participanten, belanghebbenden en betrokkenen erkend? Welke financiële kaders zijn van toepassing? Op welke wijze worden belanghebbenden betrokken? Antwoorden op die en andere vragen ontbreken. Daarom is een toepassing van het nieuwe participatieplan op onze casuïstiek voor ons van belang.

Wij geven hier niettemin ons advies op het concept van het participatieprotocol zoals dat door het College van B&W in een schrijven gedateerd 14 juli 2021 met als onderwerp *Uitwerking Omgevingsvisie en participatie* aan de gemeenteraad is voorgelegd en met de gemeenteraad besproken zal worden in september 2021.

- In het schematisch overzicht op pagina 2/7 wordt de motiveringsplicht als volgt gedefinieerd: *het bevoegd gezag geeft bij het besluit aan hoe derden (inwoners, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen) zijn betrokken bij de voorbereiding en wat de resultaten daarvan zijn.*
    - De betrokkenheid van derden en de wijze waarop, zou dus pas achteraf aangegeven worden, dat wil zeggen: als het besluit reeds genomen is. De Gezamenlijke Werkgroep Burgerparticipatie Nijmegen vindt dat derden vanaf het allereerste begin betrokken dienen te worden bij de plannen en dat afwijzing van (een gedeelte van) die inbreng door derden, gemotiveerd dient te worden. Derden moeten daarnaast in de gelegenheid gesteld worden om tegen die afwijzing beroep aan te tekenen. Bij het onderdeel *Omgevingsplan* vragen wij ons af of het niet wettelijk verplicht is om **vooraf** aan te geven hoe de participatie vorm wordt gegeven. Ook dat moet door de gemeenteraad worden goedgekeurd.

- In het schematisch overzicht op pagina 2/7 wordt gesproken over een ambitiedocument als de integrale gebiedsgerichte uitwerking van de omgevingsvisie en de gebiedsvisie.
    - Vraag van de Gezamenlijke Werkgroep Burgerparticipatie Nijmegen: is het ambitiedocument een Nijmeegs initiatief of is dit beschreven in de Omgevingswet? De gemeenteraad heeft geen stem in het ambitiedocument. Accepteert de gemeenteraad dat? Daarnaast is blijkbaar burgerparticipatie ook niet vereist. Wie controleert in dit geval het College van B&W? Als de participatie in de omgevingsvisie, de gebiedsvisie én in het omgevingsplan goed geregeld wordt, is het hele ambitiedocument van het College van B&W niet nodig. Bovendien bestaat het risico dat met deze aanpak bij elke gemeenteraadsverkiezing de participatie die al heeft plaatsgevonden, door een nieuw ambitieplan weer op een zijspoor gezet kan worden.
    - Op dit moment vraagt de gemeente om een omgevingsdocument te maken in het kader van de ontwikkeling van het Stadseiland Veur-Lent. Hierbij worden omwonenden en andere belanghebbenden betrokken. Dit omgevingsdocument valt tussen het ambitiedocument en het omgevingsplan. Onduidelijk is wat de status is van het omgevingsdocument en hoe het omgevingsdocument zich verhoudt tot de burgerparticipatie.

- Op pagina 3/7 ad 1 *De Gebiedsvisie.* Hier wordt gesteld dat gebiedsvisies worden vastgesteld door de raad.
    - Reactie van de Gezamenlijke Werkgroep Burgerparticipatie Nijmegen: het bevreemdt ons zeer dat, nadat er vanuit vijf betrokken bewonersorganisaties aan College en Raad is gevraagd de gebiedsvisie TPN-West apart te laten vaststellen, het College hieraan geen gehoor heeft gegeven. Welke garantie geeft het College dat gebiedsvisies nu wel apart door de gemeenteraad worden vastgesteld? Of kan daarvan in voorkomende gevallen weer worden afgeweken?

- Pagina 3/7, ad 2 *Het ambitiedocument*:
    - De Gezamenlijke Werkgroep Burgerparticipatie Nijmegen meent dat het ambitiedocument vastgesteld zou moeten worden als een onderdeel van het omgevingsplan. Wij zijn het niet eens met de opmerking ad 2 op pagina 3/7 dat de besluitvorming over het ambitiedocument moet plaatsvinden door het college van B&W. Die besluitvorming dient in de gemeenteraad plaats te vinden. En dat geldt ook voor een ambitiedocument op verzoek van een marktpartij. Niet het college van B&W maar de door de burgers gekozen gemeenteraad dient in deze gevallen de besluitvorming te doen.

- Op pagina 4/7, tweede regel van boven wordt vermeld: *Conform de nieuwe Omgevingswet wordt dit soort documenten vastgesteld door ons College*. Het betreft hier uitvoeringsgerichte documenten die onder de Omgevingsvisie vallen (bijvoorbeeld deelmobiliteit, bomenplan, verkeersmanagement).
    - De Gezamenlijke Werkgroep Burgerparticipatie Nijmegen vindt dat dit soort documenten door de gemeenteraad vastgesteld dient te worden. Het kan immers zijn dat het College van B&W zich bij nadere uitvoering van de Omgevingsvisie beroept op of verwijst naar een dergelijk door het College vastgesteld plan, waarbij (bijvoorbeeld door burgers) ingebrachte suggesties kunnen worden afgewezen. Kortom: de gemeenteraad moet de algemene plannen vaststellen en niet het College.

- Vervolgens op pagina 4/7, derde regel: *Uiteraard informeren wij uw raad actief over deze documenten, én moeten deze documenten hun grondslag vinden in onze Omgevingsvisie. Indien dat laatste niet het geval is, moeten we eerst de Omgevingsvisie actualiseren.*
    - Wij vinden dat niet juist. Je moet in een dergelijk geval niet de omgevingsvisie actualiseren maar het plan aanpassen.

- Onder participeren op pagina 4/7, zesde regel onder het kopje Participatie: *De eisen bij een wijziging van het Omgevingsplan zijn hoger; daar geldt het voornemen tot kennisgeving en een motiveringsplicht*.
    - Naar onze mening is er volgens de Omgevingswet niet alleen de plicht tot kennisgeving van de activiteit, maar moet ook de manier waarop burgers zullen worden betrokken vooraf worden aangegeven. Wij vinden dat bij een wijziging van het omgevingsplan ook vooraf de participatie van burgers door de gemeenteraad vastgesteld moet worden.

- Vanaf regel 16 onder het kopje *Participatie* op pagina 4/7 wordt gesteld: *Er worden in de Omgevingsvisie eisen gesteld aan dit proces, onder andere dat de ontwikkelaar een verslag maakt van de participatie waarin staat wat er met de inbreng van belanghebbenden is gebeurd*.
    - Daar zijn wij het niet mee eens, dat is mosterd na de maaltijd. Eerder zou tevoren moeten worden geëist dat aan de inbreng van belanghebbenden recht moet worden gedaan en dat zulks in de verdere uitwerking van de plannen duidelijk moet blijken.

- Onderaan pagina 4/7 wordt de participatie-index genoemd, die verder wordt uitgewerkt op pagina 5/7 ad 1. Deze scoringslijst van de gemeente Eindhoven is gebaseerd op een waardering van vier variabelen, waarbij iedere variabele met minimaal één punt tot maximaal 7 punten gewaardeerd wordt.
    - Wij denken dat dit een onbruikbaar instrument is: Eén variabele (*Categorie initiatief*) is te kwantificeren. De andere drie variabelen zijn dat niet. Als voorbeeld noemen wij het *Algemeen belang*: indien dat "zeer groot" is, wordt het algemeen belang gewaardeerd met 7 punten. Maar wat is "zeer groot"? Dat is niet gedefinieerd. Indien het algemeen belang ontbreekt is de waardering één punt. Dat moge duidelijk zijn maar hoe is de kwantificering van de categorieën tussen 1 en 7? Bovendien: hoe verhouden deze categorieën zich tot de motiveringsplicht van omgevingsplan en gebiedsvisie? Bij een functiewijziging op straatniveau kan soms burgerparticipatie hard nodig zijn. Door hier aan het criterium "algemeen belang" een geringe waarde toe te kennen in de rekensom, wordt participatie voor kleine ingrepen al bij voorbaat ondergewaardeerd. Dan moet er wel heel veel maatschappelijke aandacht of hinder zijn om alsnog hoger op de index te eindigen. Bovendien: hoe bepaal je wat de maatschappelijke impact is van een initiatief? Een enquête onder betrokken burgers? Hoe gestandaardiseerd is dat? Dit geldt ook voor *hinder*: wat is "veel mensen die last hebben", hoe wordt dit bepaald?
    - In de participatie-index wordt de invloed van een besluitvorming op de directe leefbaarheid van de burger niet genoemd. Immers, een besluitvorming op straatniveau (score 1) kan een zeer grote invloed hebben op de leefomgeving van burgers, misschien zelfs méér dan besluitvorming die betrekking heeft op grotere gemeentelijke gebieden. Participatie van burgers moet niet in grootte en hoeveelheden worden uitgedrukt (gebied, algemeen belang), maar ook een kleine groep burgers kunnen binnen hun directe leef- woon, werkgebied grote

participatiebelangen hebben. Invloed op de leefomgeving zou de zwaarste weging moeten krijgen.

- Pagina 5/7: *Maatschappelijke aandacht* Wat betekent *maatschappelijk gezien impactrijk*? Is dat wanneer een initiatief bijvoorbeeld veel aandacht krijgt in de (sociale) media? Wij zijn van mening dat het gevaarlijk is om de (sociale) media een waarde van algemeen belang toe te kennen. Veel (sociale) media proberen de mening van anderen te vormen met nep-argumenten, politieke stromingen of belangenverstrengelingen. Als betrokken burger kom je dan buiten spel te staan. Wij noemen als voorbeeld de wijze waarop de gemeente het algemeen belang van het Stadseiland buiten het leefgebied van de bewoners probeert te trekken door de hele stad als belanghebbende te benoemen en de media als een van de input-organen te benoemen. Dat geldt ook voor de waarde die gegeven wordt aan een stadspeiling over een kleiner leefgebied. Het leefgebied van de werkelijk betrokken burger kan dan aangetast worden. Immers de burger uit het omgevingsplan heeft nog maar een hele beperkte stem.

- Op pagina 5/7 zesde alinea: bij de gemiddelde scores is niet gedefinieerd wat *beperkt*, *regulier* en *veel* participatie is.

- Conclusie: wij vinden deze index ongeschikt om de mate van noodzaak tot participatie aan te geven. Je kan dat niet objectiveren. Dit leidt tot schijnzekerheid. Wie deze participatie-index toepast op onze casuïstiek zal gemakkelijk kunnen aantonen dat dit geen zinvol instrument kan zijn.

- Pagina 5/7, zevende alinea *Level 4 is tevens de categorie "projecten met grote impact" uit het Tienpuntenplan, waarbij uw raad vooraf om kaders voor participatie moet worden bevraagd. Graag bespreken wij met uw raad wat wij als "genoeg participatie" beschouwen. Vooral ook omdat het meerwaarde heeft om het hierover eens te zijn, het kan discussies over wanneer iets voldoende is of niet tijdens een proces voorkomen. Wij werken zelf door aan een voorstel hiervoor.*
  - Voordat dit met de raad wordt besproken moet door het College van B&W tenminste worden aangegeven wat het zelf verstaat onder "genoeg participatie". Pas dan kan een discussie volgen waarbij men het al dan niet eens kan zijn over de aangegeven omschrijving. In plaats van te spreken van een meerwaarde van éénstemmigheid, moet instemming een voorwaarde zijn.

- Pagina 6/7, regel 7: *Gespreksruimte: waarover gaat de participatie (en waarover niet), staan wij open voor een heel ander plan (dat kan alleen in zeer vroeg stadium), etc.*
  - De vraag is hoe vroeg is dat? En zijn in dat stadium ook burgers betrokken? Dat openstaan voor een heel ander plan kan natuurlijk alléén maar als er in een zeer vroeg stadium ook een alternatief plan is waarbij de burgers vanaf het begin betrokken zijn.

- In het *schematisch overzicht* op pagina 6/7 staat onder *Document* in de linker kolom onderaan *Algemene uitwerking*.
  - Wat is dat? Deze categorie is niet eerder ge- en benoemd. Hoe verhoudt deze categorie zich tot de andere categorieën?

- In het *schematisch overzicht* op pagina 6/7 staat bij de *Nijmeegse ambitie* van de *gebiedsvisie, het omgevingsplan, het ambitiedocument en de algemene uitwerking* dat participatie plaatsvindt op basis van de index.
    - Zoals eerder opgemerkt bij pagina 4/6 vindt de Gezamenlijke Werkgroep Burgerparticipatie Nijmegen deze index geen geschikt meetinstrument voor de mate van participatie.

- Pagina 7/7, bovenste regel: *Participatie bij een omgevingsvergunning is een aanvraagvereiste en is een private verantwoordelijkheid.*
    - Private verantwoordelijkheid betekent dat als iemand een omgevingsvergunning wil aanvragen, hijzelf verantwoordelijk is voor de invulling van de participatie. Dat mag uiteraard niet aan een private partij overgelaten worden. Voor een private partij moeten dezelfde regels van participatie gelden als voor niet-private partijen.

- In de tweede alinea, derde regel van pagina 7/7: *de Omgevingswet maakt hier echter een private verantwoordelijkheid van, waar wij als gemeente geen regels aan kunnen verbinden.*
    - De gemeente moet hier als vertegenwoordiger van de burgers dezelfde regels van participatie eisen als voor niet private partijen.

- Vierde alinea op pagina 7/7: *Overleg met bewonersgroep. Een aantal bewoners heeft gezamenlijk een brief geschreven over (onder andere) de manier waarop wij vormgeven aan participatie. Met hen zijn wij nog in gesprek. De uitkomsten daarvan zullen wij meenemen in het gesprek met uw raad over dit onderwerp.*
    - "Een aantal bewoners" is een misleidende formulering. De Gezamenlijke Werkgroep Burgerparticipatie Nijmegen vertegenwoordigt op dit moment 18 groepen van burgers, zoals die zich verenigd hebben in stichtingen, buurtcomités, wijkraden en anderszins. En nieuwe Nijmeegse burgerparticipatiegropen blijven zich aanmelden. Alles samen een *zeer groot* aantal burgers van de gemeente Nijmegen. En steeds meer groepen melden zich aan In plaats van *een aantal bewoners* had hier de Gezamenlijke Werkgroep Burgerparticipatie Nijmegen en haar brede draagvlak genoemd mogen worden.

Wij, de Gezamenlijke Werkgroep Burgerparticipatie Nijmegen, vragen u om ons advies in overweging te nemen bij het opstellen van het participatieprotocol. Graag zien wij uw reactie op de door ons ingebrachte vragen en commentaren tegemoet.
Wij vertrouwen namens een zeer groot aantal burgers van Nijmegen, op uw wijsheid om samen met de burgers die u gekozen hebben, te komen tot een volwaardig en geëmancipeerd plan dat zowel de gemeente Nijmegen als uw burgers zal dienen.

Namens de Gezamenlijke Werkgroep Burgerparticipatie Nijmegen,

Ton (A.) Schattenberg, secretaris,