

Burgerbetrokkenheid in Groningen

Rekenkamercommissie Groningen

Mr. A.K. (Anja) Bolt
Dr. J. (Joost) Fledderus
Drs. N.S. (Nienke) Huis in 't Veld
Drs. E.J.M. (Evert) Wolters

Rekenkamercommissie Groningen

De heer W. Zuurbier
Voorzitter rekenkamercommissie

De heer P. Kommerij
Secretaris rekenkamercommissie

T. 050-367 7727
Peter.kommerij@groningen.nl

Kenmerk: NI 15193, Datum: 29 september 2017



**Necker
van Naem**

Inhoudsopgave

Onderzoeksverantwoording	3
Centrale boodschap	7
Nota van Bevindingen	9
Ontwikkeling burgerbetrokkenheid in Groningen	10
1.1 / Visie en ambities (wat wil de gemeente Groningen bereiken?)	10
1.2 / Beleid (hoe wil de gemeente haar ambities bereiken?)	12
1.3 / Positie en rol raad	13
1.4 / Lerende praktijk: evaluatie en verantwoording over burgerbetrokkenheid	14
1.5 / Samenvatting en bril voor de rest van het onderzoek	14
Ervaringen met participatie in de praktijk	16
2.1 / Introductie	16
2.2 / Casus 1: Woldringlocatie	17
2.3 / Casus 2: Leefstraat (Kleine Leliestraat en Grote Appelstraat)	19
2.4 / Casus 3: Coenderspark	21
2.5 / Casus 4: Wijkbedrijf Selwerd	23
2.6 / Lerende praktijk bezien vanuit de cases	25
Realisme en meervoudigheid in het licht van inbreng betrokkenen	27
3.1 / Wat verstaan we onder 'realisme en meervoudig handelen'?	27
3.2 / Gesprekstafelsessie rekenkameronderzoek (2017)	28
3.3 / Stadspanelonderzoek Stad en raad (2016)	29
3.4 / Inwonerconsultatie rekenkameronderzoek (2017)	31
3.5 / Raadsconsultatie rekenkameronderzoek (2017)	35
Bijlage 1 Bronnen	38
Bijlage 2 voorbeelden burgerbetrokkenheid	41
Bijlage 3 Uitkomsten inwonersconsultatie	47



Onderzoeksverantwoording

Aanleiding

Op 25 januari 2017 debatteerde de gemeenteraad van Groningen over de stand van de lokale democratie. Naast het functioneren van de gemeenteraad zelf, werd uitgebreid stilgestaan bij democratische experimenten die de gemeente heeft uitgevoerd of wil uitvoeren, zoals de coöperatieve wijkraad, de Veranderlabs, de herontwikkeling van het A-kwartier, het Wijkbedrijf Selwerd en de buurtsamenwerking De Wijert-Helpman. Het tekent de wens en wil van de gemeente Groningen om te werken aan een gezonde democratie en effectieve participatie. Niet voor niets begint het coalitieakkoord 2014-2018 met deze constatering:

Stadgers betrekken bij het beleid, de ruimte geven, kansen creëren en initiatieven laten ontplooiën, daar is het de gemeente om te

De samenleving is in rap tempo veranderd. En doet dat nog steeds. Inwoners, bedrijven en instellingen positioneren zich anders in de stedelijke samenleving en willen een rol die daarbij hoort: kritisch en actief. Zij verwachten een overheid die daarop inspeelt. En dat is een uitgelezen kans voor de overheid om potenties te benutten en het begrip participatie waarlijk inhoud te geven.

doen. Door gebiedsgericht samenwerken, een meer open ambtelijke organisatie en door te stimuleren, faciliteren en los te laten. Groningen kent een rijke geschiedenis in het betrekken van inwoners bij de besluitvorming, en het stimuleren en faciliteren van initiatief. Hierbij schroomt de gemeente nieuwe vormen van participatie, zoals ‘overheidsparticipatie’ en de omgang met zelfsturing, niet. Deze vormen van participatie kennen een andere dynamiek dan burgerparticipatie. In de loop der jaren heeft de gemeente hierdoor veel kennis en ervaring met burgerbetrokkenheid opgedaan.

Dat dit nog een leerproces is, blijkt uit de enquête ‘stad en raad’ uit 2016 (ingevuld door ruim 3400 Stadgers). Er bestaat nog onvoldoende vertrouwen in besluiten van de raad. Veel Stadgers voelen zich niet gehoord en niet vertegenwoordigd. Overigens is het vormgeven van de interactie met de samenleving niet alleen in de gemeente Groningen een leerproces. Ted van de Wijdeven stelt in zijn proefschrift ‘De Doe-democratie’ dat burgerparticipatie inmiddels goed op het netvlies van gemeenten staat, maar dat veel gemeenten nog aan het zoeken zijn naar een passende wijze van het ondersteunen van burgerinitiatieven en activeren van bewoners.¹ Bovendien blijkt uit ander onderzoek dat het betrekken van burgers bij beleid en publieke diensten juist kan leiden tot een vermindering van vertrouwen in de gemeente, als dit niet op de juiste manier wordt gefaciliteerd.² De grootste knelpunten en uitdagingen rond het ondersteunen en stimuleren van ‘doe-democratie’ bevinden zich volgens gemeentelijke respondenten binnen de gemeentelijke organisatie zelf: bij de ambtelijke organisatie (49%), maar meer nog bij college en raad (56%).³

Reden genoeg voor de Rekenkamercommissie Groningen om een onderzoek uit te voeren naar burgerbetrokkenheid dat bijdraagt aan een effectief samenspel tussen de gemeente en de gemeenschap. Vanwege de rijke ervaring van Groningen op het gebied van burgerbetrokkenheid, wordt in dit onderzoek expliciet aandacht besteed aan het leerproces: hoe vinden lessen uit activiteiten hun weg naar andere activiteiten? De Rekenkamercommissie Groningen heeft Necker van Naem de opdracht gegeven dit onderzoek uit te voeren.

¹ Van de Wijdeven, Ted (2014). *De Doe-democratie*. Proefschrift.

² Fledderus, Joost (2016). *User Co-Production of Public Service Delivery: Effects on Trust*. Proefschrift.

³ Kamerbrief met kabinetsstandpunt over doe-democratie, 9 juli 2013.

Doelstelling en vraagstelling

De doelstelling van het onderzoek is als volgt geformuleerd:

De gemeenteraad inzicht en overzicht bieden in de activiteiten (en samenhang) op het gebied van burger- en overheidsparticipatie in de gemeente Groningen, inzicht bieden in het effect van deze inspanningen en hoe lessen uit activiteiten hun weg vinden naar andere activiteiten.

De centrale vraag die met dit onderzoek wordt beantwoord luidt:

Wat doet de gemeente Groningen aan activiteiten op het gebied van participatie, wat is hiervan het effect en slaagt de gemeente erin hier een effectief leerproces in te bouwen?

Deze hoofdvraag is uitgewerkt in een aantal deelvragen, die zijn te onderscheiden naar vier thema's, waarbij het leerproces telkens een rol heeft. Deze vier thema's zijn:

- / Het in **perspectief plaatsen van (de uitvoering van) het huidige beleid** ten opzichte van trends op het terrein van participatie en de praktijk in andere gemeenten. Is er een leereffect waar te nemen ten opzichte van voorgaand beleid?
- / Het **inventariseren van praktijkvoorbeelden van participatie** in de gemeente Groningen in de afgelopen zes jaar. Is er een lijn te ontdekken door de tijd heen, mogelijk als gevolg van een leerproces?
- / **Een analyse en duiding van ervaringen met participatie in de praktijk**, waarbij de ervaringen van inwoners (of georganiseerde partijen) een prominente rol hebben. Wordt bij het organiseren van participatie in de praktijk rekening gehouden met lessen uit het verleden, en worden lessen meegenomen naar de toekomst?
- / Een blik op **participatiebeleid in de toekomst**: lessen voor verbetering van het huidige beleid (quick wins) en inzicht in nieuwe mogelijkheden tot burger- en/of overheidsparticipatie (structureel/langere termijn).

De deelvragen, gerangschikt naar deze vier thema's, luiden als volgt:

Overzicht in ambities, beleid en lerende praktijk

1. Welke ambities leven er binnen de organisatie, het college en de raad op het gebied van samenspel met de gemeenschap?
2. Wat zijn de visie en het beleid van de gemeente Groningen op het gebied van samenspel met de gemeenschap?
3. Hoe evalueert de gemeente de resultaten op het gebied van burger- en overheidsparticipatie en op welke wijze legt de organisatie verantwoording af over deze activiteiten aan het college en het college aan de gemeenteraad?

Inventarisatie van praktijkvoorbeelden

4. Welke vormen (instrumenten) van participatie zijn aanwezig in Groningen (referenda, publieksenquêtes, stadspanels, platforms, wijkraden etc.)?
5. Wat is de samenhang van de activiteiten op het gebied van burger- en overheidsparticipatie?

Ervaringen met participatie in de praktijk

6. Hoe ziet het samenspel tussen gemeente en gemeenschap er in de praktijk uit in Groningen? Hierbij letten we onder meer op:
 - a. De ingezette (financiële) middelen en capaciteit door de gemeente
 - b. Ingezette instrumenten (vormen als werkgroepen, platforms, wijkraden etc.)
 - c. Succesfactoren en risico's van goede voorbeelden
 - d. De ervaringen en belevingen van de verschillende betrokkenen: raad, college, ambtenaren en externe betrokkenen als inwoners, bedrijven en maatschappelijke instellingen
7. Wat was het resultaat van deze voorbeelden van samenspel?
 - a. In relatie tot de beleidsdoelen
 - b. In relatie tot de doelen van het voorbeeld

- c. In relatie tot de gepleegde investering van de gemeente
 - d. In relatie tot wat de gemeenschap verwachtte
 - e. In relatie tot de betrokkenheid van de gemeenschap (verbondenheid, doelgroepen)
8. Op welke wijze zijn eerdere lessen toegepast in de voorbeelden en op welke wijze worden lessen (positief en negatief) uit de voorbeelden meegenomen in volgende activiteiten?

Onderzoeksuitvoering

Onderzoekperiode en onderzoeksmethoden

- / Het onderzoek is uitgevoerd in de periode maart tot juli 2017. Op 21 maart 2017 was een **startgesprek**. Verder heeft in maart 2017 een **oriënterend gesprek** plaatsgevonden met de portefeuillehouder burgerbetrokkenheid en een medewerker van de concernstaf over de stand van zaken van participatie in Groningen. Daarnaast zijn door middel van een **documentanalyse** de ambities en het beleid van de gemeente Groningen op het vlak van burgerbetrokkenheid in beeld gebracht.
- / Vervolgens hebben de onderzoekers in maart 2017 de **Groningse social media** zoals Twitter en Facebook doorzocht op voorbeelden van burgerbetrokkenheid. In april 2017 is ook een **enquête** uitgezet onder raadsleden, ambtenaren en externe betrokkenen (inwoners, bijvoorbeeld betrokken in Wijkbedrijf Selwerd, buurtsamenwerkingen, ondernemersplatform) om voorbeelden van participatie in Groningen op te halen. De opbrengst van de enquête en het onderzoek op social media zijn benut om inzicht te verkrijgen in de activiteiten (en samenhang) op het gebied van burger- en overheidsparticipatie in de gemeente Groningen, maar ook als voorselectie voor nader te onderzoeken 'cases'. De raadsleden hebben via de enquête een aantal aanvullende vragen voorgelegd gekregen om zo ook inzicht te krijgen in hun visie en rolname bij inwonersparticipatie.
- / Het onderzoek op social media en de enquête hebben geleid tot een lijst van bijna 50 voorbeelden van inwonerparticipatie (bijlage 2 bij dit rapport). Op 16 mei 2017 is in een **duidingssessie** met 12 ambtenaren die betrokken zijn bij inwonersparticipatie besproken welke lijnen en ontwikkelingen zij zien in de opgehaalde voorbeelden. Op basis van de input uit de duidingssessie heeft de rekenkamercommissie vier nader te onderzoeken voorbeelden (cases) geselecteerd, namelijk (in willekeurige volgorde): Woldringlocatie, Leefstraat (Kleine Leliestraat en Grote Appelstraat), Coenderspark en Wijkbedrijf Selwerd.
- / Na de caseselectie is het stadium van het **onderzoek naar participatie in de praktijk (casestudie)** aangevangen. Er is gestart met **documentanalyses** en in juni 2017 hebben **interviews** plaatsgevonden met de bij de cases betrokken ambtenaren en verantwoordelijke portefeuillehouder. Daarnaast zijn in de periode eind mei tot 21 juni 2017 per case vier Stadlers benaderd voor een **telefonisch interview** over hun ervaringen met inwonerbetrokkenheid in de case.
- / Parallel aan de casestudie is een **inwonersconsultatie** uitgevoerd. Stadlers kregen van 8 juni tot en met 21 juni de gelegenheid om via www.betrokkengroningen.nl hun mening te geven over inwonersparticipatie in Groningen. De enquête is door 328 inwoners van Groningen volledig ingevuld. Op deze wijze ontstond naast het verdiepende, kwalitatieve beeld uit de casestudie ook een breder beeld over burgerbetrokkenheid in Groningen.
- / Na de casestudie en de inwonersconsultatie is op 22 juni een **gesprekstafelsessie** georganiseerd. In deze sessie hebben inwoners, raadsleden, ambtenaren en leden van de rekenkamercommissie zich op interactieve wijze gebogen over de vraag wat nodig is voor een goed samenspel tussen de gemeente en de Groningse gemeenschap.

Leeswijzer

Dit rapport bestaat uit twee delen: de Bestuurlijke Nota en de Nota van Bevindingen. Deel 1, de Bestuurlijke Nota, bestaat uit het huidige onderdeel (onderzoeksverantwoording), de centrale boodschap (conclusies en aanbevelingen) en de bestuurlijke reactie. Het tweede deel van het rapport betreft de Nota van Bevindingen, wat de feitelijke weerslag is van het onderzoek en de beantwoording van de onderzoeksvragen. De Nota van Bevindingen bestaat uit de volgende vier hoofdstukken:

- / **Hoofdstuk 1** behandelt de ambities en het beleid van de gemeente op het vlak van inwonerparticipatie over de periode 2010 tot heden, alsmede de ontwikkeling en het leerproces dat de gemeente heeft doorlopen. Ook komt de rol van de gemeenteraad bij burgerbetrokkenheid aan bod. Hiermee worden de deelvragen 1 t/m 5 beantwoord.
- / **Hoofdstuk 2** richt zich op ervaringen met participatie in de praktijk. De bevindingen uit de casestudies naar Woldringlocatie, Leefstraat (Kleine Leliestraat en Grote Appelstraat), Coenderspark en Wijkbedrijf Selwerd worden gepresenteerd. Hiermee wordt inzichtelijk gemaakt wat succesfactoren en uitdagingen zijn. Daarmee geeft dit hoofdstuk antwoord op de deelvragen 6 t/m 8.

/ **Hoofdstuk 3**, tot slot, bespreekt wat betrokkenen (inwoners, raadsleden, ambtenaren) in algemene zin belangrijk vinden voor het samenspel tussen gemeente en gemeenschap. Dit hoofdstuk maakt inzichtelijk hoe de inbreng van betrokkenen matcht met de in hoofdstuk 1 besproken ontwikkeling die de laatste jaren in Groningen is ingezet. We putten daarbij uit verschillende bronnen: 1) de gesprekstafelsessie in dit rekenkameronderzoek met interne en externe betrokkenen; 2) het stadspanelonderzoek Stad en raad uit 2016; 3) de inwonerconsultatie in dit rekenkameronderzoek; 4) de raadsconsultatie in dit rekenkameronderzoek.

In bijlage 1 staan de geraadpleegde bronnen. Daarnaast zijn in bijlage 2 alle voorbeelden van inwonersparticipatie die uit de enquête en het onderzoek op social media zijn gekomen, weergegeven. In bijlage 3 staan de uitkomsten van de inwonersconsultatie. Tot slot is als oplegger bij dit rapport een infographic gemaakt die de bevindingen van dit onderzoek kernachtig weergeeft. De infographic biedt inzicht in de samenhang en ontwikkeling van de verschillende activiteiten van de gemeente Groningen op het gebied van participatie.



Centrale boodschap

Leert Groningen van de ervaringen in participatie met inwoners door de jaren heen? En past Groningen haar lessen ook toe in nieuwe projecten? Dat was kort samengevat de vraag van de rekenkamercommissie.

Het antwoord van de onderzoekers is: ja, Groningen leert van haar ervaringen en ze past haar lessen ook toe. Tegelijk zeggen de onderzoekers: Groningen zou de lessen – die nu vooral in het gebiedsgericht werken en op centraal niveau in de organisatie en in het college worden geleerd en toegepast – ook breder in de organisatie en in de politiek kunnen toepassen. En: Groningen zou nog bewuster en consequenter kunnen leren.

Hieronder lichten we ons antwoord toe.

Groningen leert van haar ervaringen

De onderzoekers zien een duidelijke ontwikkeling door de jaren heen, waarin de volgende fase in die ontwikkeling steeds een logisch gevolg of reactie is op de fase ervoor. Leerervaringen in de ene fase worden zo meegenomen in een volgende fase van ontwikkeling. De onderzoekers zien de volgende fasen (zie ook paragraaf 1.5):

1. In de periode 2010-2012 was Groningen vooral bezig met in kaart te brengen hoe zij 'het deed'. De gemeente heeft met maatschappelijke organisaties en andere gemeenten ervaringen uitgewisseld, bijvoorbeeld in het kader van de landelijke benchmark en de Proeftuin Factor C.
2. Vanuit de gegroeide (zelf)kennis uit de eerste fase werd in de periode 2013-2014 gewerkt aan verbetering van de zwakkere punten. Door middel van experimenten werd gezocht naar een eigen en vernieuwende 'Grunneger werkwijze' voor het faciliteren en stimuleren van initiatieven van inwoners. Daarbij is Groningen meegegaan in de landelijke trend van 'doe-democratie en overheidsparticipatie'.
3. Vanaf 2015-2016 werd, voortredenerend vanuit het idee van de netwerksamenleving, maar wel met toenemend realisme, gezocht naar een meer gelijkwaardige dialoog van gemeente en Stad. In plaats van de samenleving te zien als een onuitputtelijke bron van met elkaar samenhangende initiatieven waarop de gemeente een beroep kan doen, werd meer geredeneerd in termen van coproductie, dus vanuit de wederkerigheid van gemeente en samenleving, ieder vanuit eigen kracht en rol.
4. De ontwikkeling in Groningen mondt uit in wat de onderzoekers nu zien als 'realisme en meervoudig handelen': de gemeente herkent dat inwoners op verschillende wijzen en in verschillende intensiteit betrokken willen (en kunnen) zijn, en past haar 'handelingsrepertoire' (haar houding en de inzet van de instrumentenkoffer) daarop aan. De gemeente geeft daarmee uiting van een realistisch besef van de plek van de gemeente in de netwerksamenleving: soms als gelijkwaardige partner, soms als hoeder van het algemeen belang.

De onderzoekers herkennen hierin wat ook in literatuur van de laatste jaren wordt aanbevolen (zie ook hoofdstuk 3): 1) centraal stellen van de maatschappelijke opgave; 2) streven naar meer gelijkwaardigheid van de leefwereld van inwoners en het gemeentelijke 'systeem'; 3) aandacht geven aan en herwaarderen van bestaande structuren en de specifieke eigen rol van politiek.

Met de ontwikkelingen in fase 3 en zeker fase 4 onderscheidt Groningen zich van veel andere, vooruitstrevende gemeenten waar een meer eenzijdige en modieuze benadering van 'doe-democratie en overheidsparticipatie' (nog) wordt gevolgd. Ook onderscheidt Groningen zich van andere, behoudende gemeenten die ogenschijnlijk 'realistisch' insteken, maar waar de nadruk op het eigene van de rol van de overheid niet gepaard gaat met herwaardering of vernieuwing.

Groningen past lessen vooral toe in gebiedsgericht werken en op centraal niveau

Uit dit onderzoek komt de indruk naar voren dat leerervaringen met participatie vooral binnen het gebiedsgericht werken worden opgedaan en toegepast. Een andere plaats waar lessen worden geleerd en toegepast is concern en college, dus op strategisch niveau in de top van organisatie en bestuur. Dit betekent dat er op tactisch en operationeel niveau ook delen van de organisatie zijn waar minder gestructureerd en duurzaam lessen worden geleerd en toegepast, bijvoorbeeld in het middenmanagement binnen de directies (bijvoorbeeld, maar niet exclusief, Ruimtelijke ordening). De onderzoekers komen tot dit beeld op basis van vier waarnemingen.

Ten eerste laat de case Woldringlocatie (uit het ruimtelijk domein) duidelijk een andere werkwijze zien dan de drie andere cases, die onderdeel waren van het gebiedsgericht werken. Uit de case Woldringlocatie blijkt niet dat lessen uit het gebiedsgericht werken worden toegepast in het ruimtelijk domein. Dit werd ook bevestigd in de interviews die in het kader van de case Woldringlocatie zijn gehouden. Ten tweede werd in de gehouden interviews door medewerkers van de gebiedsgerichte werkwijze aangegeven dat leerervaringen weliswaar binnen de gebiedsgerichte werkwijze worden gedeeld, maar niet gemakkelijk daarbuiten, in de directies. Dit afgezien van de bundelingen van leerervaringen die op concernniveau worden gemaakt. Hiermee komen we bij de derde waarneming, namelijk dat medewerkers op concernniveau onderkennen dat gebundelde leerervaringen niet gemakkelijk een weg vinden in de breedte van de organisatie. Een vierde, eigen waarneming van de onderzoekers is dat de gebundelde leerervaringen niet expliciet een plaats krijgen in het gesprek tussen college en raad over de gewenste onderlinge rolname bij participatie.

Groningen zou nog bewuster en consequenter kunnen leren

Hoewel in Groningen de algemene praktijk en het voornemen is dat participatietrajecten worden geëvalueerd, is dat bij drie van de vier onderzochte cases (nog) niet het geval geweest. Dit is voor de onderzoekers een indicatie dat de gemeente hieraan meer aandacht kan geven. Dat de gemeente bewuster en consequenter kan leren blijkt ook uit het vorige punt: er is – in de breedte van de organisatie als geheel en in het samenspel van college en raad – ruimte om meer specifiek te profiteren van wat de gemeente elders leert.

Specifiek over het samenspel van college en raad nog het volgende: het valt de onderzoekers op dat de raad veel investeert in participatie en ook in het onderlinge gesprek tussen raadsleden en fracties daarover. Tegelijk valt op dat in het onderlinge gesprek wel wordt gemarkeerd *dat* er tussen fracties verschillen zijn, maar niet per se *welke* verschillen dat zijn. Gezien de veelkleurigheid van elke raad liggen verschillen tussen fracties ook in Groningen voor de hand. De onderzoekers schatten echter in dat raad en college meer kunnen doen in het verhelderen en markeren van verschillen die in de raad leven. Door het accentueren en benoemen van die verschillen wordt duidelijk welke politieke keuzes er worden gemaakt, op hoeveel steun die berusten, en wat de eventuele alternatieven zouden kunnen zijn.

Het is belangrijk om daarbij in de gaten te houden in hoeverre de behoefte van inwoners aan invloed op het niveau van de stad (zoals blijkt uit de inwonersconsultatie die de rekenkamercommissie heeft gehouden) zich verhoudt tot de ingezette koers. De waarneming van de onderzoekers is dat de aandacht van de gemeenteraad bij democratische vernieuwing eerder uit gaat naar de gebiedsgerichte aanpak, dan naar invloed van Stadgers op het niveau van stedelijke besluitvorming. Het is daarom het verkennen waard wat op dat punt nu precies de posities zijn van college, raad en raadsfracties, en ook om daarin te betrekken wat Groningen hierover eerder aan lessen heeft geleerd. Zo kan bezien worden hoe de gemeente aan die wens van inwoners tegemoet kan komen.



Nota van Bevindingen

1

Ontwikkeling burgerbetrokkenheid in Groningen

In dit hoofdstuk richten we ons op de ontwikkeling in Groningen op het vlak van burgerbetrokkenheid. Welke bestuurlijke ambities zijn er? Hoe ziet het beleid eruit? Welke activiteiten zijn ontplooid? Hoe evalueert de gemeente haar beleid en activiteiten? En: welke ontwikkeling zien we in ambities, beleid en activiteiten? Verder wordt in dit hoofdstuk aandacht besteed aan de rol en positie van de raad bij burgerbetrokkenheid. Met dit hoofdstuk wordt antwoord gegeven op de deelvragen 1 tot en met 5. Bij dit hoofdstuk hoort een 'overzichtskaart' waarin de ontwikkeling en samenhang van de verschillende activiteiten die Groningen vanaf 2010 heeft uitgevoerd, visueel worden weergegeven.

1.1 / Visie en ambities (wat wil de gemeente Groningen bereiken?)

Deze paragraaf richt zich op de bestuurlijke ambities van de gemeente Groningen op het gebied van burgerbetrokkenheid, zoals verwoord in coalitieakkoorden en programmabegrotingen. In andere woorden: we richten ons in deze paragraaf op wat de gemeente Groningen wil bereiken met betrekking tot burgerbetrokkenheid. Omdat dit onderzoek niet alleen beoogt inzicht te geven in de huidige stand van zaken, maar ook antwoord wil geven op de vraag of de gemeente erin slaagt een effectief leerproces in te bouwen, wordt niet alleen gekeken naar de huidige onderzoeksperiode, maar ook naar de vorige collegeperiode: 2010-2014.

Al in het collegeprogramma 2010-2014 expliciet aandacht voor burgerbetrokkenheid

Al in 2010, het 'startpunt' van dit onderzoek, laat het college in het collegeprogramma 'Groningen progressief met energie' expliciet ambitie zien op het punt van burgerbetrokkenheid. In de eerste plaats vanwege de wijze waarop het collegeprogramma tot stand is gekomen. Tijdens het proces van onderhandelen is aan de stad en de Stadjes gevraagd om nieuwe ideeën voor de toekomst in te leveren: *"Dit vanuit het inzicht en de overtuiging dat Groningen een stad is voor iedereen. En ook een stad ván iedereen. Een stad die we niet alleen vanuit het stadhuis gaan besturen, maar steeds vaker, eerder en meer gezamenlijk met de mensen om wie het gaat. We vinden het belangrijk dat mensen meer zeggenschap krijgen over hun leefomgeving en wat er verder in de stad gebeurt".*⁴ De ingediende ideeën zijn meegenomen in de gesprekken die gevoerd zijn om tot het collegeprogramma te komen.

Verder staat in het collegeprogramma 2010-2014 dat gestreefd wordt naar een stad waarbij mensen zich niet afkeren, maar zich juist betrokken gaan voelen. De gedachte is dat bewoners zelf een belangrijke rol hebben bij het vormgeven van hun leefomgeving. Benoemd staat dat gezocht zal worden naar effectieve manieren om bewoners beter te laten participeren en meer grip te geven op hun directe woonomgeving: *"Bewoners moeten worden ondersteund om hun standpunten en alternatieven over te brengen op het stadsbestuur".*⁵ Zo zal er geëxperimenteerd worden met concrete zeggenschap in de eigen buurt of wijk.

Burgerbetrokkenheid is vanaf 2012 een op zichzelf staand thema

Kijkend per jaar naar de begrotingen, valt te zien dat in 2011 burgerbetrokkenheid op projectniveau een expliciete rol speelde, zoals op het vlak van de Wet maatschappelijke ondersteuning en bij de aanpak van de zuidelijke ringweg, maar nog geen

⁴ Collegeprogramma 2010-2014 'Groningen progressief met energie', p. 36

⁵ Collegeprogramma 2010-2014 'Groningen progressief met energie', p. 38

overkoepelend beleidsonderwerp was⁶. Vanaf 2012 besteedt de begroting aandacht aan burgerparticipatie als op zichzelf staand thema. Daarbij lag de focus in 2012 op het creëren van beleidskaders en het inzichtelijk maken wat de stand van zaken was. Groningen neemt daarom deel aan een benchmark die inzicht moest geven in de sterke en zwakke punten van de Groninger aanpak en de organisatie op het gebied van burgerparticipatie. Daarmee zoekt de gemeente naar instrumenten om haar ambities te bereiken, bijvoorbeeld door mee te doen aan de Proeftuin Factor C, het uitvoeren van experimenten met de inzet van sociale media en het oprichten van een digitaal ‘expertisepunt Burgerparticipatie’ (Stad Doet Mee).⁷

In 2013 beschikt de gemeente over de uitkomsten van de landelijke benchmark burgerparticipatie en daarmee over haar ‘zwakke en sterkere punten’ op het vlak van burgerparticipatie. Zij zet deze kennis in om haar participatiebeleid aan te scherpen op het ‘zwakkere’ punt. Groningen scoorde op alle vier hoofdindicatoren van de benchmark namelijk bovengemiddeld, maar op het punt ‘borging’ relatief het minst hoog. Daarom neemt de gemeente zich voor om de interne borging van het participatiebeleid te verbeteren “door maatregelen te treffen op het gebied van verantwoordelijkheden, sturing en control en workshops en trainingen op het gebied van houding en gedrag”.⁸

Vanaf 2014 gaat Groningen vanuit de trend op zoek naar een vernieuwende stijl

In 2014, het overgangsjaar tussen de collegeperiodes, ontstaat de ambitie om vanuit de gegroeide (zelf)kennis een vernieuwende stijl te vinden. Hierbij wordt aangesloten bij ‘nieuwe trends’ als overheidsparticipatie en doe-democratie, maar de succesvolle Groningse historie in wijkontwikkeling wordt niet vergeten. In de begroting 2014 wordt dat als volgt geformuleerd: “De (landelijke) trend is steeds meer dat in veel gevallen burgers zelf - samen met de mensen in hun sociale omgeving – als eerste aan zet zijn. Er wordt dan gesproken over ‘overheidsparticipatie’ en ‘doe-democratie’ (...) “De ambitie is om handen en voeten geven aan de strategische visie op burger- en overheidsparticipatie en de ‘doe-democratie’ en te komen tot een Groningse werkwijze die vernieuwend is, maar past bij onze historie en voortbordurt op de succesvolle wijkontwikkeling”.⁹

Collegeperiode 2014-2018: balansverschuiving naar netwerksamenwerking en gelijkwaardige dialoog

Het coalitieakkoord 2014-2018, ‘Voor de verandering’, staat stil bij de netwerksamenleving. Samenwerken binnen de netwerksamenleving wordt volgens het coalitieakkoord het sleutelwoord en vraagt om een gedragsverandering van de gemeente en inwoners: “Niet meer achterover leunen en denken dat de overheid het wel oplost, hetzij financieel, hetzij met regelgeving. Aan de andere kant heeft de overheid de wijsheid niet meer in pacht, het ‘wij weten wel wat goed voor u is’ behoort tot het verleden. De aanpak van maatschappelijk-economische vraagstukken gebeurt in gezamenlijkheid, er wordt naar elkaar geluisterd op basis van gelijkwaardigheid.”¹⁰ Het akkoord benoemt verder de aanwezigheid van vele actieve stadse netwerken en stelt dat er behoefte is aan kleinschaligheid en ruimte voor eigen initiatieven. Dat betekent dat de gemeente anders zal moeten handelen: “We zijn zelden een versneller van initiatieven, de gemeentelijke regelgeving werkt vaak belemmerend.”¹¹ Daarbij speelt mee dat de gemeente minder geld tot haar beschikking heeft, en dus minder mogelijkheden heeft voor ondersteuning en sturing. Daarom doet de gemeente een beroep op de denkracht en creativiteit van individuele Stadgers, organisaties en ondernemers. Om bovenstaande ambities te bereiken worden een gebiedsgerichte aanpak en het oog hebben voor verschillen in behoefte aan betrokkenheid in wijken – en daar ook naar differentiëren, als essentieel gezien.

Periode 2015-heden: Van overheidsparticipatie naar coproductie

Waar in het in 2014 opgestelde coalitieakkoord nog de nadruk gelegd wordt op het creëren van ruimte voor initiatieven, wordt in de begroting 2015 geconstateerd dat de ontwikkeling in feite alweer verder gaat:

“Na inspraak, de burgerparticipatie en het tijdperk van overheidsparticipatie, gaat het in de relatie tussen gemeente en Stadgers inmiddels steeds vaker om samenwerken en coproductie, waarbij de burger invloed uitoefent op de wijze waarop de gemeente haar publieke taak vormgeeft.”¹² Hierbij wordt wel opgemerkt dat de gemeente als overheidsorgaan een bijzondere positie blijft houden in het algemeen belang, en niet in alle gevallen zomaar ‘een van de partijen is’. Deze lijn waarin zowel ambitie als realiteitszin te herkennen is, wordt voortgezet in 2016 en 2017, zo blijkt uit de begroting 2016 en de interviews.

⁶ Begroting 2011 gemeente Groningen, p. 94 en 172.

⁷ Begroting 2012 gemeente Groningen, p. 255.

⁸ Begroting 2013 gemeente Groningen, p. 248.

⁹ Begroting 2014 Groningen, p. 260.

¹⁰ Coalitieakkoord 2014-2018, Voor de verandering, p. 5.

¹¹ Idem.

¹² Begroting 2015 gemeente Groningen, p. 275

1.2 / Beleid (hoe wil de gemeente haar ambities bereiken?)

In deze paragraaf wordt een aantal belangrijke (werk)wijzen besproken waarop de gemeente Groningen de in paragraaf 1.1 besproken ambities wil bereiken. Het gebiedsgericht werken, de organisatieontwikkeling, een aantal richtinggevende beleidsstukken en de gemeentelijke communicatie komen aan bod.

Gebiedsgericht werken

Burgerbetrokkenheid in Groningen kan niet los worden gezien van het gebiedsgericht werken. In essentie betekent het gebiedsgericht werken dat de gemeente per gebied haar rol bepaalt, afhankelijk van de feiten, cijfers en energie in het gebied. Gebiedsgericht werken is in 2015 als werkwijze gestart, maar in feite werkt Groningen al langer gebiedsgericht (denk bijvoorbeeld aan de wijkontwikkeling en de indeling in stadsdelen). Het gebiedsgericht werken kan gezien worden als een intensivering daarvan.¹³ De gemeente gaat meer samenwerken: met corporaties, organisaties, marktpartijen en bewoners. Maar ook binnen de gemeente wordt meer afstemming gezocht binnen en tussen het fysieke en sociale domein. Onder de paraplu van het gebiedsgericht werken zijn drie entiteiten actief, namelijk de wijkwethouder, de gebiedsteams en het WIJ-team. Wijkwethouders, gebiedsteams en WIJ-teams zijn de aanspreekpunten voor het gebiedsgericht werken.

Via deze teams worden ideeën en initiatieven vanuit de wijk samengebracht met de opgaven van de gemeente.

Voor een gebiedsgerichte aanpak is kennis over de buurten essentieel. Een belangrijk instrument is het Leefbaarheidsonderzoek (monitor Leefbaarheid en Veiligheid), dat de gemeente eens per twee jaar uitvoert onder ruim 7000 inwoners van de stad. Daarmee houdt de gemeente bij wat wijkbewoners van hun woon- en leefomgeving vinden. Ook voert de gemeente enquêtes uit onder het Stadspanel. De gebiedsteams, wijkbewoners, (maatschappelijke) organisaties en ondernemers stellen gezamenlijk de wijkagenda op. In de wijkagenda wordt bepaald aan welke vraagstukken en kansen gewerkt gaat worden. In het gebiedsprogramma wordt vastgelegd hoe dat gebeurt en hoeveel budget er beschikbaar is.

Organisatieontwikkeling: van beleidsgestuurd naar actiegericht en van hiërarchisch naar professioneel

Groningen ziet een passende organisatievorm en organisatiecultuur als randvoorwaarden voor het realiseren van de ambities op het gebied van burgerbetrokkenheid.¹⁴ De organisatievorm moet zich aanpassen aan de manier waarop de burger met de gemeente te maken heeft. Sinds 2010 wordt gewerkt aan het veranderen van de decentrale dienstenstructuur naar een concernmodel met een netwerk aan organisatieonderdelen. Vanaf 2016 wordt de bedrijfsvoering verder doorontwikkeld met als doel een wendbare organisatie die samenhangende dienstverlening biedt en de burger centraal stelt. De gemeente experimenteert met nieuwe vormen van samenwerking tussen bewoners, ondernemers, instellingen, wetenschappers, bestuurders, raadsleden en ambtenaren. In 2016 zijn de Veranderlabs voor innovatie, sociale zekerheid, gebiedsontwikkeling en binnenstadsdistributie hiervan een voorbeeld.¹⁵ Daarnaast wil de gemeente het nemen van initiatief en verantwoordelijkheid door de samenleving faciliteren door het wegnemen van regels en procedures die dit in de weg staan. De gemeente stelt daartoe interne regels en procedures in een 'ontregelrechtbank' ter discussie.

De organisatieontwikkeling vraagt ook om een cultuuromslag binnen de ambtelijke organisatie. De op samenwerking gerichte werkwijze vraagt een andere houding van de ambtelijke organisatie: open en meedenkend, laagdrempelig, flexibel, met medewerkers die met één been in de samenleving staan en met één been in de organisatie.¹⁶ Dit wordt gerealiseerd door medewerkers meer eigen verantwoordelijkheid te geven: van 'toestemming vragen vooraf' wordt een beweging gemaakt naar 'verantwoording afleggen achteraf'. Om deze cultuuromslag te realiseren wordt er onder meer gebruikgemaakt van trainingen, leiderschapswerkshops en inspiratiebijeenkomsten. Ook wordt in gemeentelijke projecten de verbinding gelegd met de gebiedsteams.

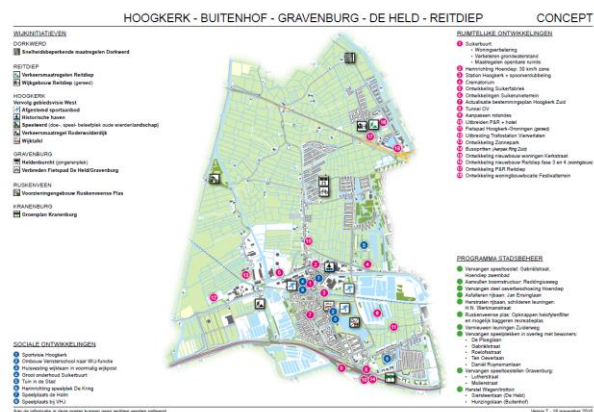
Van kadernota Burgerparticipatie naar 10 Gouden Regels

¹³ Raadsinformatie Integraal gebiedsgericht werken en wijkwethouderschap, 2014

¹⁴ Collegeprogramma 2010-2014 en Coalitieakkoord 2014-2018.

¹⁵ Begroting 2016 gemeente Groningen, p. 339.

¹⁶ Coalitieakkoord 2014-2018, Voor de verandering, p. 24.



In lijn met de organisatie- en cultuurverandering is de focus verschoven van het uitdenken van beleid op papier, naar het creëren van beleid in de participatiepraktijk. In december 2010 is nog een kadernota Burgerparticipatie opgesteld waarin aandacht was voor doelen van participatie, het managen van verwachtingen, informatieverstrekking en rolverdeling tussen raad, college, organisatie en burger. Het idee was dat deze kadernota uitgewerkt zou worden naar een implementatieplan. In 2014 is besloten dit niet te doen. In lijn met de organisatie- en cultuurverandering is niet gekozen voor een uitvoerig strategisch plan, maar juist voor een 'lean en mean' uitwerking in de vorm van '10 Gouden Regels' die aangeven hoe Groningen haar samenwerking en coproductie met de stad vormgeeft.

In gemeentelijke communicatie krijgt de gemeente als afzender een bescheidenere rol

Tot slot heeft Groningen om recht te doen aan haar ambities met betrekking tot burgerbetrokkenheid aandacht voor communicatie. Geheel in lijn met het idee van de netwerksamenwerking, krijgt de gemeente als afzender een bescheidenere rol: *"We streven naar een optimale online dialoog met de stad (via de sociale mediakanalen) en werken aan gebiedsgericht communiceren."*¹⁷ Het bieden van ruimte voor initiatieven vanuit de stad vraagt om een open, luisterende houding van de gemeente. Daartoe maakt de gemeente sinds 2016 onder andere gebruik van online webmonitoring. De 'Stadsbuzz' biedt twee keer per week een overzicht van wat er online in en over (de gemeente) Groningen wordt gezegd. Daarnaast monitort de gemeente online de communicatie over een deel van haar projecten en betreft zij opgevangen signalen bij beleidsontwikkeling. In 2017 wil de gemeente haar luisterstrategie verder doorontwikkelen en inzetten bij beleidsontwikkeling.

1.3 / Positie en rol raad

Raad neemt actieve rol in zoektocht naar zijn rol bij burgerbetrokkenheid

De raad neemt een actieve rol bij het nadenken over participatie in de stad. Dat is bijvoorbeeld zichtbaar door het aannemen van moties als Right to Challenge en Leefstraat en door het experiment Open Raad. Ook heeft de raad in 2015 een commissie "werkwijze raad" ingesteld die onder meer met voorstellen moest komen om de invloed van burgers op politieke besluitvorming te moderniseren. In november 2016 heeft de commissie haar conclusies gepresenteerd in "Tussenbalans Werkwijze raad". Verder blijkt de actieve rol van de raad uit het feit dat er op 23 maart 2016 een bijzondere raadsvergadering is georganiseerd over de rol van de gemeenteraad bij gebiedsgericht werken, waarbij over ambities en rolopvatting is gesproken. In januari 2017 is vervolgens gesproken over de stand van de lokale democratie en over experimenten in het gebiedsgericht werken. Tot slot blijkt de actieve rol van raadsleden ook uit het feit dat 70% van de raadsleden aangeeft zelf wel eens actief betrokken te zijn geweest bij een participatietraject.¹⁸

Geen rolverdeling tussen raad en college vastgelegd bij inwonerparticipatie

Hoewel raad en college beide actief nadenken over hun rol bij inwonerparticipatie, zijn in Groningen geen spelregels vastgelegd op papier over de rolverdeling tussen raad en college bij inwonerparticipatie. Een verklaring daarvoor kan liggen in het feit dat de gemeente bewust beleidsarm werkt en bij participatietrajecten maatwerk toepast. Ook blijkt bijvoorbeeld uit de raadsvergaderingen van 23 maart 2016 en 25 januari 2017 dat er in de raad heel verschillende visies op, en analyses van, de staat van de lokale democratie bestaan. Er is in de raad kortom geen eenduidige en breed gedeelde rolopvatting van raad en/of raadsleden bij inwonerparticipatie. Ook uit de enquête die in het kader van dit onderzoek onder raadsleden is uitgezet, blijkt een geschakeerde opstelling. Weliswaar vindt een grote meerderheid (85%) van de raadsleden niet dat initiatieven vanuit inwoners het beslissingsrecht van de raad aantasten. Maar de motiveringen die de raadsleden hiervoor geven laten veel verschillen zien. Soms is het antwoord ingegeven door een positief oordeel over inwonersinbreng ("Initiatieven vanuit de bewoners kunnen de kwaliteit van dienstverlening aan de inwoners vaak versterken"), maar vaker door de visie dat de raad het uiteindelijke beslissingsrecht heeft, ook bij burgerinitiatieven. Raadsleden noemen daarbij als taak van de raad het beschermen van inwoners die minder bedreven zijn in het nemen van initiatief, het bewaken van het proces en de representativiteit. Andere uitkomsten van de enquête onder raadsleden komen in hoofdstuk 3 aan de orde.

Uit interviews blijkt wel dat bij participatieprojecten het college impliciet verantwoordelijk is voor de inhoud en de vormgeving van de participatie. De raad pakt volgens de gesproken betrokkenen in de praktijk met name de controlerende rol.

¹⁷ Begroting 2017 gemeente Groningen, p. 209.

¹⁸ Blijkt uit de digitale enquête die in het kader van dit onderzoek onder raadsleden is uitgezet en waarin zij zijn bevraagd op hun rol bij en visie op burgerbetrokkenheid. De enquête is door 21 raadsleden volledig ingevuld.

Moeite met verbinden van stadsbrede participatie en representatie

In het spreken over de rol van de raad bij inwonersparticipatie voortbordurend op de Commissie Werkwijze Raad (dus in de vergaderingen van 23 maart 2016 en 25 maart 2017) valt op dat de verbinding tussen participatie en representatie op het niveau van de stad (dus van invloed van inwoners en daadwerkelijke politieke besluitvorming in de gemeenteraad) ingewikkeld is. De subopdracht van de Commissie Werkwijze Raad die gaat over het 'moderniseren van de invloed van burgers op politieke besluitvorming' wordt in de loop van de gesprekken gebiedsgericht ingericht. Dit door het aangaan van vijf experimenten in de gebiedsgerichte werkwijze (waarbij de raad overigens een voorzet van het college afwacht over de rolinvulling van de raad). Stadsbreed is er weliswaar de 'open raad', maar hier gaat het om het ophalen van initiatieven en niet zozeer over het verbinden van stadgers met bestaande stadsdossiers / besluitvormingstrajecten van de gemeenteraad. Ook het idee van de 'wijkbijeenkomsten' – in de Tussenbalans nog geopperd als een soort open inspraak op alles wat de stad aangaat - transformeert in het verloop van de gesprekken tot het experiment van de 'wijkcoöperatie', waarbij de inspraak (toch) gebiedsgericht wordt afgebakend en ingekaderd.

Raadsleden willen niet alleen achteraf, maar ook vooraf betrokken zijn bij participatietrajecten

De raad heeft tijdens de bijzondere raadsvergadering van 23 maart 2016 aangegeven naast de controlerende rol ook een kaderstellende rol voor zichzelf te zien bij inwonerparticipatie, bijvoorbeeld door het stellen van programmadoelen waarbinnen budgetten moeten worden besteed. Ook heeft de raad aangegeven meer aan de voorkant van participatieprocessen betrokken te willen worden en meer op de hoogte te willen zijn van wat er gebeurt, om zo op de juiste momenten aan te kunnen haken.¹⁹ Dit blijkt ook uit de betrokkenheid die de raad voor zich ziet in vier van de vijf experimenten die op 25 januari 2017 zijn besproken. De 'mogelijke rol' van de raad heeft in deze vier gevallen de vorm van: kaders stellen / bepalen welke rol de raad wenst in het proces, geïnformeerd zijn over verloop van het proces, controle op verloop van het proces.

1.4 / Lerende praktijk: evaluatie en verantwoording over burgerbetrokkenheid

In Groningen wordt geëxperimenteerd, maar ook leerlijnen bepalen

In Groningen wordt veel geëxperimenteerd op het gebied van inwonerparticipatie, maar er wordt ook teruggekeken leerlijnen te ontwaren. Een voorbeeld hiervan is de uitgebreide evaluatie van het gebiedsgericht werken in de vorm van "Als de wijk de ruimte pakt". Ook heeft de gemeente in samenwerking met de Rijksuniversiteit Groningen zes 'Leergeschiedenissen' opgesteld over het gebiedsgericht werken, waarbij er specifieke aandacht was voor bewonersparticipatie. Op basis van deze 'leergeschiedenissen' kan het beleid verder geholpen worden. De gemeente evalueert overigens niet alleen zelf, maar neemt ook de mening van inwoners mee. Een recent voorbeeld hiervan zijn de video-evaluaties die van de Veranderlabs (experimenten met andere manieren van samenwerken met bewoners, ondernemers en organisaties in de stad) zijn gemaakt. Verder ervaren de inwoners die in het kader van dit onderzoek geïnterviewd zijn dat hen regelmatig gevraagd wordt om te evalueren. Verder zijn inwoners bijvoorbeeld in het stadspanelonderzoek Stad en Raad (2016) bevraagd over thema's als invloed, gehoord worden en bekendheid met de gemeentepolitiek.

1.5 / Samenvatting en bril voor de rest van het onderzoek

¹⁹ Tussenbalans werkwijze raad, p. 9.

Beschouwend: ontwikkeling burgerbetrokkenheid in Groningen

Samenvattend kan gesteld worden dat Groningen een lange historie op het gebied van inwonerparticipatie kent. Een eerste constante factor daarin is de gebiedsgerichte werkwijze, waarbij de gemeente afhankelijk van het karakter van het gebied haar rol en aanpak bepaalt. Sinds 2015 gebeurt dit onder de noemer 'gebiedsgericht werken', maar Groningen werkt al sinds de jaren '90 gebiedsgericht. Denk bijvoorbeeld aan de indeling in stadsdelen, de afdeling Stadsdeelcoördinatie, de stadsdeelbudgetten en de wijkvernieuwing, waarbij een intensieve samenwerking met bewoners, corporaties en andere partijen is. Gebiedsgericht werken kan gezien worden als overkoepelende methode waarbinnen Groningen integraal samenwerkt aan de wijkopgaven en experimenteert met verschillende vormen van zeggenschap en betrokkenheid. Dat brengt meteen de tweede constante factor voor burgerbetrokkenheid in Groningen naar voren: experimenteren. De gemeente heeft altijd een grote experimenteerdrijf gekend, vernieuwende aanpakken worden niet geschuwd.

Hoofdstuk 1 laat zien dat in de periode 2010-heden een ontwikkeling te herkennen is in de experimenten, en daarmee samenhangend ambities en het beleid van de gemeente voor burgerbetrokkenheid. In de periode 2010-2012 is Groningen vooral bezig geweest met **in kaart te brengen** hoe zij 'het deed'. De gemeente heeft met maatschappelijke organisaties en andere gemeenten ervaringen uitgewisseld, bijvoorbeeld in het kader van de landelijke benchmark en de Proeftuin Factor C. Vanuit de gegroeide (zelf)kennis werd in de periode 2013-2014 gewerkt aan verbetering van de zwakkere punten. Daarna is Groningen **meegeevaren op de trend van 'doe-democratie' en 'overheidsparticipatie'**. Door middel van experimenten werd gezocht naar een vernieuwende 'Grunneger werkwijze' voor het faciliteren en stimuleren van initiatieven van inwoners. Vanaf 2015-2016 zijn **coproductie en de netwerksamenleving** belangrijke termen. Geredeneerd vanuit de netwerksamenleving wordt gezocht naar een meer **gelijkwaardige dialoog**. In plaats van de samenleving te zien als een onuitputtelijke bron van met elkaar samenhangende initiatieven waarop de gemeente een beroep kan doen als ze maar goed gefaciliteerd worden, ontstaat **een meer realistische houding**. Het realisme uit zich in meervoudig handelen: de gemeente herkent dat inwoners op verschillende wijzen en in verschillende intensiteit betrokken willen (en kunnen) zijn, en past haar handelingsrepertoire daarop aan. Vanwege de geschiedenis met veel experimenten is de gemeente daar goed toe in staat. Ook ontstaat een meer realistisch besef van de plek van de gemeente in de netwerksamenleving: soms als gelijkwaardige partner, soms als hoeder van het algemeen belang. In de huidige periode ontstaat daarom ook steeds meer de behoefte aan het bundelen van ervaringen: van een periode van experimenteren, naar een periode van borgen. Hiermee wordt ook de vrijblijvendheid - *anything goes* – weggenomen. Er wordt nog steeds geëxperimenteerd, maar nu met als doel een opbrengst voor de lange lijn op te halen, waarbij **meervoudig handelen** het antwoord blijft.

De hierboven beschreven ontwikkeling van burgerbetrokkenheid in Groningen hanteren wij als bril (analysekader) voor de rest van het onderzoek. De ervaringen met participatie in de praktijk bezien we vanuit deze ontwikkeling.







2

Ervaringen met participatie in de praktijk

In dit hoofdstuk bespreken we hoe het samenspel tussen de gemeente en de gemeenschap er in de praktijk in Groningen uitziet. We hebben vier praktijkvoorbeelden (cases) van samenspel tussen de gemeente en de gemeenschap onderzocht: Woldringlocatie, Leefstraat, Coenderspark en Wijkbedrijf Selwerd. We hebben documenten bestudeerd en interviews afgenomen. Daarnaast zijn intern en extern betrokkenen bij de cases in een gesprekstafelsessie bevraagd over wat volgens hen de essentiële elementen zijn in het samenspel tussen gemeente en gemeenschap. Aan de hand van de door de betrokkenen genoemde elementen, analyseren we in dit hoofdstuk het samenspel in de vier cases. Daarnaast wordt per case teruggegrepen op de in hoofdstuk 1 geschetste ontwikkeling van burgerbetrokkenheid in Groningen: waar staat de case in die ontwikkeling? En welke leerpunten laat de case zien voor de ontwikkeling van burgerbetrokkenheid in Groningen?

2.1 / Introductie

Hierna bespreken we vier praktijkvoorbeelden (cases) van samenspel tussen de gemeente en de gemeenschap. Om tot een evenwichtige caseselectie te komen hebben we een zorgvuldig proces met betrokkenen doorlopen²⁰. Zie bijlage 2 voor een uitgebreide onderzoeksverantwoording voor de caseselectie. We hebben de cases onderzocht doormiddel van een documentanalyse interviews en een gesprekstafelsessie (zie ook hoofdstuk 3). Tijdens de gesprekstafelsessie legden we aan deelnemers de vraag voor: "Wat is nodig voor goed samenspel tussen gemeente en gemeenschap in Groningen?" Bij het beantwoorden van deze vraag voor de betreffende cases zijn symbolen gebruikt. In de onderstaande tabel geven we per symbool een samenvatting van de betekenissen die zijn toegekend bij de gebruikte symbolen. Deze symbolen bij de bespreking van de cases in paragraaf 2.2 t/m 2.5.

	Idee, inspiratie, visie op het totaal, het geheel overzien
	Dialogoog, samenspel, samenbrengen, open staan voor elkaar
	Vertrouwen, elkaar iets gunnen, successen vieren
	Doen, ontwikkeling / voortgang, energie / aanjager, fouten mogen maken
	Tijdpad, tijd nemen en geven, helder proces, verwachtingenmanagement, betrouwbaarheid
	Geld, waardering, recht doen aan externe belangen

²⁰ Met evenwichtig bedoelen we spreiding over type initiatief (initiatief bij gemeente of initiatief bij gemeenschap), balans tussen inhoud en vorm, en spreiding over de organisatie (inhoudelijke domeinen en sleutelfiguren).

2.2 / Casus 1: Woldringlocatie

De case Woldringlocatie betreft de ontwikkeling van een wooncomplex langs de westelijke ringweg. Het was een groot ruimtelijk project, waarin de gemeente opereert binnen wettelijke kader op het vlak van inspraak en in een krachtenveld van de volgende belangen: omwonenden, het algemene belang van de stad (huisvesting) en de rechten en belangen van een grondeigenaar/projectontwikkelaar. We beschouwen de case Woldringlocatie door de bril van de ontwikkeling dat vanaf 2015-2016 wordt gezocht naar een meer gelijkwaardige dialoog, waarbij realisme en meervoudigheid voorop staan. De realistische kijk van de gemeente op haar rol in de (netwerk)samenleving kan in die dynamiek bijvoorbeeld blijken uit het feit dat zij de rol op zich neemt van hoeder van verschillende belangen, waaronder het algemeen belang.

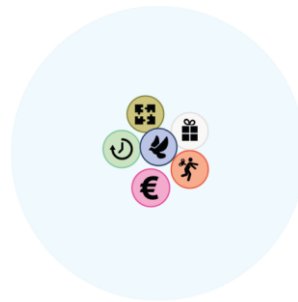


Belangrijke elementen van samenspel volgens interne en externe betrokkenen

Tijdens de 'gesprekstafelsessie' die onderdeel was van dit rekenkameronderzoek benoemden de verschillende intern en extern betrokkenen de volgende elementen als essentieel voor een goed samenspel in dit project:

De **visie op het totaal / het overzien van het geheel** dient centraal te staan, bóven de andere elementen van samenspel (daarom is het vogel-symbool in het midden óp de andere symbolen geplaatst). Dat overzien gebeurt door aan alle andere elementen recht te doen:

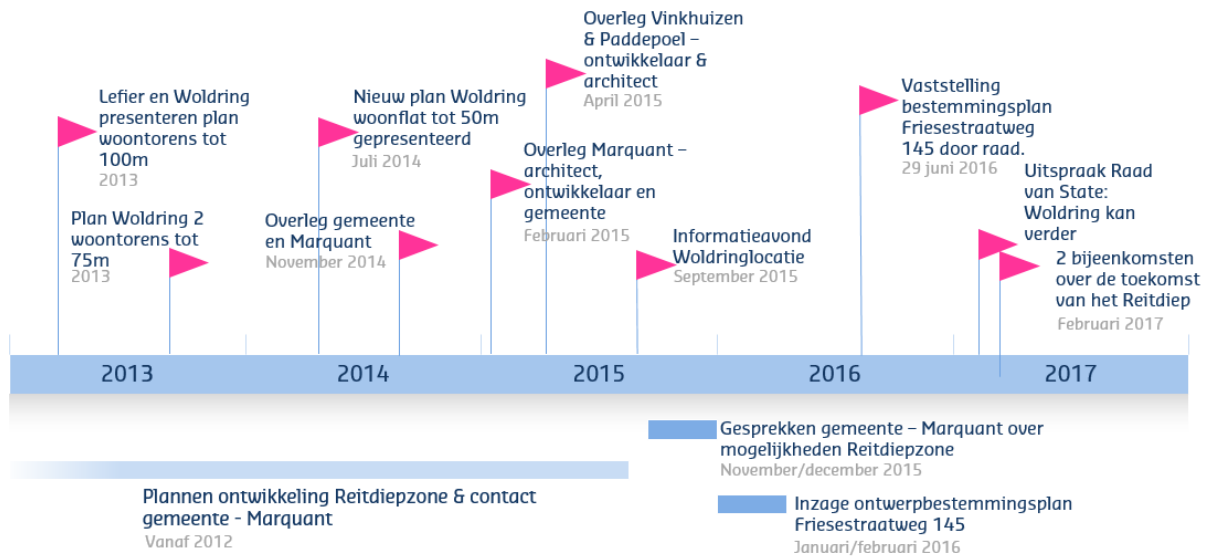
- partijen moeten met elkaar het **gesprek aangaan**;
- op gelijke voet, in **gelijkwaardigheid**;
- dat kan niet zonder **vertrouwen**;
- het kan ook niet zonder het tijdig **uitspreken van verwachtingen**: het proces moet voor de deelnemers helder zijn;
- in dat geheel moet ook **recht** worden gedaan **aan alle belangen**, waaronder de belangen van omwonenden en het bedrijfseconomische belang van een projectontwikkelaar.



-  Visie op het totaal / overzien
-  In gesprek / samenspel
-  Gelijkwaardigheid
-  Vertrouwen
-  Verwachtingenmanagement / helder proces
-  Recht doen aan externe belangen

De bovenstaande elementen hanteren we als bril waarmee we kijken naar het daadwerkelijke verloop van de casus (zie hierna).

Ruimtelijke ordening-inspraakproces met vele betrokkenen



Figuur 1 tijddlijn Woldringlocatie

Langs de westelijke ringweg was decennialang de meubelfabriek van de familie Woldring gevestigd. Na beëindiging van de bedrijfsmatige activiteiten kwam de locatie op het perceel Friesestraatweg 145 vrij voor een nieuwe ontwikkeling. Rond 2011 heeft een projectontwikkelaar het plan opgevat om ter plaatse een wooncomplex te realiseren voor jongeren/starters. In de flat kunnen ca 435 wooneenheden worden gerealiseerd voor maximaal 600 bewoners.

Gemeente, ontwikkelaar en inwoners hebben contact gehad over het plan in de vorm van informatiebijeenkomsten en overleg. Zo zijn de wijkraden Vinkhuizen en Paddepoel door de ontwikkelaar over het bouwinitiatief geïnformeerd en zijn de bewoners van de woontoren Marquant en de Voermanstraat geïnformeerd door de gemeente. Ook hebben tijdens een presentatie door de ontwikkelaar op locatie eind 2015, enkele bewoners van de woontoren Marquant met wethouder Van der Schaaf en met betrokken ambtenaren gesprekken gevoerd. Zie daarvoor de bovenstaande tijddlijn. Daarnaast is het plan onderwerp geweest van bestuursrechtelijke procedures (zienswijze, beroep) die zijn geëindigd met de uitspraak van de Afdeling Bestuursrechtspraak Raad van State van februari 2017. Vervolgens hebben in februari 2017 nog twee inwonersbijeenkomsten plaatsgevonden waarin de gehele strook aan het Reitdiep aan de orde is gesteld. Op de eerste avond was een sessie voor het uitwisselen van ideeën gecancelld; op de tweede avond heeft deze alsnog plaatsgevonden.

Wanneer sterk uiteenlopende belangen spelen is het regie en overzicht houden op het geheel essentieel

- / In de gesprekstafelsessie is aangegeven dat voor de case Woldringlocatie **het overzien van het geheel het meest** belangrijk was. Volgens zowel intern als extern betrokkenen is dit aan het begin van het proces minder goed verlopen, maar later weer beter gegaan. In het begin van het traject waren inwoners namelijk ontevreden over het feit dat de inspraak slechts over het plan voor één woontoren ging: zij vonden dat niet gekeken kan worden naar één op zichzelf staand onderdeel maar dat het hele gebied, de Reitdiepzone, bekeken moet worden. In de loop van het proces is de nadruk meer op het gehele gebied is komen te liggen. Een voorbeeld hiervan is de laatste bijeenkomst in februari 2017, waarin de gehele strook aan het Reitdiep aan de orde kwam. De aanpak lijkt daarmee in de loop van het proces meer gebiedsgericht (wat werkt in deze wijk, bij deze doelgroep?) geworden.
- / Bij het **overzien van het geheel** gaat het niet alleen om het ruimtelijk geheel, maar ook om het geheel aan belangen. Er is behoefte aan regie vanuit de gemeente bij het recht doen aan alle belangen, waaronder het belang van omwonenden en het belang van de projectontwikkelaar. Daarbij is door externe betrokkenen in interviews wel aangegeven dat de vraag is hoeveel ruimte er is voor de bewoners om mee te denken over een plan, waarvan de projectontwikkelaar, zo gezegd, eigenaar is. De betrokken inwoners vinden dat de gemeente daarbij de regie moet pakken en de lijn moet uitzetten, zodat de mogelijkheden tot inbreng duidelijk zijn.
- / Bij de Woldringlocatie bleek het een lastige opgave om **recht te doen aan alle betrokken belangen**, waaronder de belangen van omwonenden en het (bedrijfseconomische) belang van een projectontwikkelaar, zeker gezien het feit dat deze belangen ver uit elkaar lagen. De mogelijkheden die de vormgevers van het participatieproces (gemeente en/of projectontwikkelaar) daarbij hebben is het **uitspreken en managen van verwachtingen** en het verschaffen van helderheid over het proces, bijvoorbeeld mate van inbreng. In de case Woldringlocatie had een deel van de inwoners het gevoel dat zij niet 'echt' konden meepraten. De gemeente heeft hen toen gewezen op het recht een bestuursrechtelijke procedure te volgen. Er was er onduidelijkheid over de eerste bijeenkomst in februari 2017: de uitwisseling van ideeën die was beloofd werd gecancelld,

omdat de opkomst hoger was verwacht. Dat later alsnog een bijeenkomst is georganiseerd met dialoog, heeft de teleurstelling daarover bij sommige inwoners niet volledig kunnen wegnemen. Ook hadden de inwoners graag gezien dat de gemeente, projectontwikkelaar en inwoners eerder met elkaar in gesprek waren gekomen. Gemeentelijke betrokkenen geven over deze case ook zelf aan dat wellicht een andere aanpak, waarbij inwoners eerder betrokken werden, beter had kunnen zijn. Het lijkt erop dat er op voorhand niet een specifiek op de situatie toegespitste aanpak is gekozen voor de manier waarop inspraak zou worden vormgegeven; zo kan de gemeente niet goed uitleggen waarom bepaalde keuzes zijn gemaakt. Overigens past hierbij wel de kanttekening dat het in een traject waarbij de belangen dusdanig uiteenlopen zoals bij de Woldringlocatie, het lastig blijft om aan ieders verwachtingen over het proces te voldoen.

- / In een proces met professionele en niet-professionele spelers is aandacht voor het borgen van een **gelijkwaardige dialoog** essentieel. Alleen in een *level playing field* is er **vertrouwen** om samen tot resultaat te komen. De gemeente dient daarin volgens betrokkenen een rol te spelen, bijvoorbeeld door de projectontwikkelaar aan te zetten om met bewoners om tafel te gaan. De gemeente zelf constateert dat het organiseren van burgerbetrokkenheid in ruimtelijke projecten, actief handelen van de gemeente vraagt. De gemeente geeft aan dat het organiseren van burgerbetrokkenheid niet alleen de verantwoordelijkheid van een projectontwikkelaar kan zijn. Niet alleen moet de gemeente deze rol nemen vanuit haar functie als hoeder van het algemeen belang, maar ook omdat zij verweven is met wijk en samenleving en de integrale blik heeft.

Samenvattend

Deze casus laat zien dat de gemeente zich in een proces bevindt waarin zij zoekt naar een nieuwe 'realistischer' verhouding tot maatschappelijke spelers zoals inwoners. Zij heeft in een proces als dit niet alleen het belang van betrokkenen in het oog te houden, maar ook het algemeen belang, zoals het belang van huisvesting.

Verder laat deze casus zien dat de gebiedsgerichte aanpak – een specifieke aanpak met oog voor de plaatselijke behoefte – buiten de afdeling gebiedsgericht werken geen vanzelfsprekendheid is. De gemeente lijkt het proces te zijn aangevangen met een 'reguliere RO-aanpak', zonder toespitsing op de specifieke situatie en zonder vanuit een helicopterview een meer brede en gebiedsgerichte aanpak in te zetten. In de loop van het proces is meer afstand genomen van de reguliere RO-aanpak en meer ruimte genomen voor een gebiedsgerichte aanpak.

Verdere leerpunten:

- / De casus bevestigt voor de gemeente dat zij het creëren van draagvlak niet aan externe partijen kan overlaten, maar dat zij daarin een belangrijke rol heeft, als regisseur van het proces en als hoeder van het algemeen belang
- / Het eerder betrekken van omwonenden kan wellicht pijn en ongenoegen voorkomen of verminderen
- / Wees helder over de inbreng die mensen zullen hebben: de teleurstelling die een onjuiste inschatting meebrengt, is lastig goed te maken (verwachtingsmanagent)

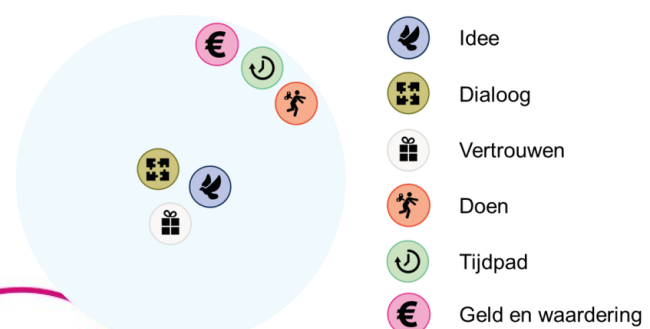
2.3 / Casus 2: Leefstraat (Kleine Leliestraat en Grote Appelstraat)

De gemeenteraad van Groningen besloot in de zomer van 2015 met een motie om te experimenteren met 'Leefstraten'. Hierbij richten bewoners zelf de straat in, bijvoorbeeld door deze te voorzien van meer groen of van ontmoetingsplaatsen. De financiering voor Leefstraat komt uit het budget voor het gebiedsteam (gebiedsgericht werken). De Leefstraat is een voorbeeld van het experimenteren dat structureel in Groningen plaatsvindt. Daarbij past de Leefstraat in de ontwikkeling die Groningen vanaf 2015 heeft ingezet en waarin de gemeente herkent dat inwoners op verschillende wijzen en in verschillende intensiteit betrokken willen (en kunnen) zijn, en daar haar handelingsrepertoire op aanpast.

Belangrijke elementen van samenspel volgens interne en externe betrokkenen

Tijdens de 'gesprekstafelsessie' die onderdeel was van dit rekenkameronderzoek benoemden de verschillende intern en extern betrokkenen de volgende elementen als essentieel voor een goed samenspel:

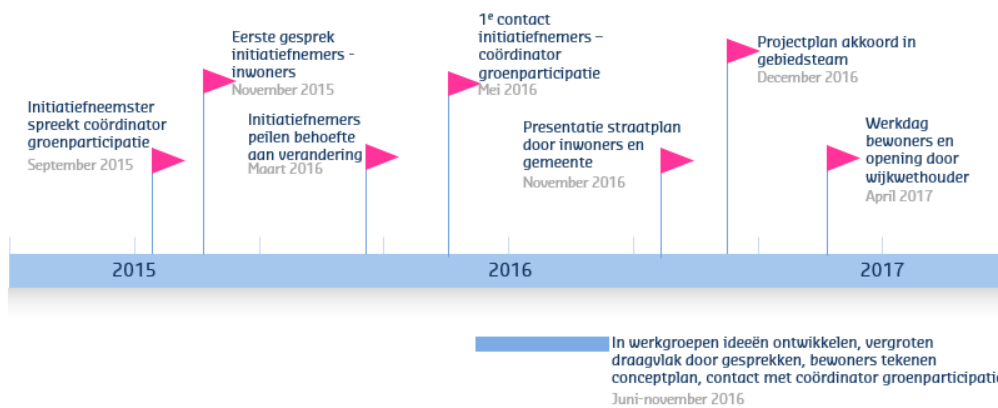
Idee, dialoog en vertrouwen zijn essentieel. Het begint met een **idee**. Dan moet je in **dialoog** met elkaar: bewoners onderling en bewoners met de gemeente, om het idee te delen en een gezamenlijk beeld te vormen. Daarbij is **vertrouwen** in elkaar essentieel. Zonder vertrouwen lukt het



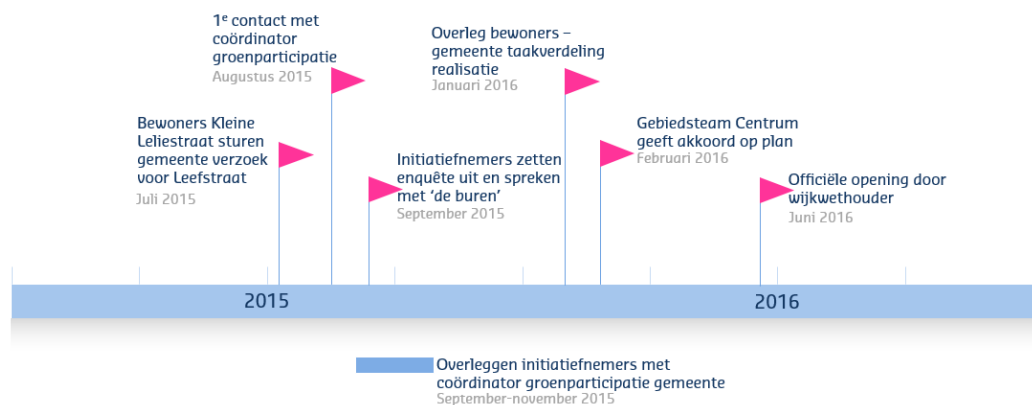
niet om succesvol het gesprek aan te gaan en samen tot een beeld te komen. Als deze drie er zijn – idee, dialoog en vertrouwen – dan komen het **doen**, het **tijdpad** en **geld**, en **waardering** ook wel.

De bovenstaande elementen hanteren we als bril waarmee we kijken naar het daadwerkelijke verloop van de casus (zie hierna).

Bewonersinitiatief op kleine schaal naar grote tevredenheid



Figuur 2 tijdlijn Grote Appelstraat



Figuur 3 tijdlijn Kleine Leliestraat

Een Leefstraat biedt inwoners de mogelijkheid om zelf hun straat in te richten. Twee bewoners wilden met een Leefstraat een eigen identiteit vinden voor de Kleine Leliestraat. In de Grote Appelstraat wilden twee bewoners hun straat autoluw en leefbaarder maken. De coördinator groenparticipatie van de gemeente heeft hen faciliterend en adviserend geholpen om hun plan voor elkaar te krijgen. Het eerste advies vanuit de gemeente aan de initiatiefnemers was om zelf draagvlak in de straat te creëren. Daartoe hebben de initiatiefnemers de behoefte aan verandering gepeild, door het voeren van gesprekken met buurtbewoners en/of door het houden van enquêtes. In de twee tijdlijnen die in deze paragraaf zijn weergegeven (figuur 2 en figuur 3), staan de belangrijkste stappen in het proces van beide Leefstraten, die naar volle tevredenheid zijn verlopen.

Vertrouwen centraal in een nieuwe balans tussen inwoners en gemeente

/ Bij de Leefstraat kregen de inwoners van de gemeente het **vertrouwen** en de ruimte om vorm te geven aan hun **ideeën**. In interviews vanuit de gemeente is aangegeven dat de ontwikkeling naar overheidsparticipatie gechargeerd stond voor 'het over de schutting gooien bij de inwoners' of, positiever geformuleerd 'de inwoner weet het beter'. De gemeente ontwikkelt zich nu verder naar een partnerschap tussen gemeente en inwoners waarin beide hun waarde hebben. Die laatste ontwikkeling zien we terug bij Leefstraat. De rollen van gemeente en inwoners houden bij Leefstraat in dat de inwoners het vertrouwen en de ruimte krijgen op de inhoud: zij maken het plan en zorgen voor draagvlak. De gemeente biedt in de vorm van de coördinator groenparticipatie een 'linking pin' naar de rest van de gemeentelijke organisatie. Deze adviseert de inwoners en helpt bij het verkrijgen van financiering uit het gebiedsbudget. Daarbij steunt hij de inwoners wanneer zij met tegenstand te maken krijgen.

De gemeente laat het plan en de uitvoering bij de inwoners maar speelt wel een *actieve* ondersteunende rol. De kwetsbaarheid zit erin dat het de vraag is of deze redelijke intensieve maar tot mooie resultaten leidende rol van de gemeente haalbaar is wanneer het aantal projecten (Leefstraten) toeneemt.

- / De betrokken inwoners waren positief over de samenwerking tussen gemeente en gemeenschap bij Leefstraat. De gemeente stond open voor invulling van het project door inwoners, wat de inwoners terugzien in de vele ontwikkelingen die zich in de wijk afspelen. Het contact was prettig en laagdrempelig: er was tweewekelijks contact met de gemeente, niet op het gemeentehuis maar in de wijk, en er werd open en eerlijk gecommuniceerd, zodat inwoners wisten waar ze aan toe waren, bijvoorbeeld qua budget.
- / Bij Leefstraat ontstond er **vertrouwen** door handelen (bijv. ruimte laten) en door met elkaar in **dialogoog** te gaan. Dat geldt zowel voor de relatie tussen gemeente en inwoners als tussen inwoners onderling. Bovendien geef je vertrouwen door te tonen dat je naar elkaar luistert: hoor elkaar niet alleen aan maar handel daar ook naar. Dat vraagt ook om compromissen sluiten. Zo leefden er in de Grote Appelstraat bedenkingen tegen het plan, vanwege ervaringen uit het verleden met overlast. Door met elkaar in gesprek te gaan en door bereid te zijn, van beide kanten, water bij de wijn te doen, zijn de inwoners er toch goed uitgekomen. Bij het aangaan van **dialogoog** door de inwoners, om draagvlak te creëren, ondersteunde en adviseerde de gemeente. Het eigenaarschap van het idee en proces bleef bij inwoners, maar de gemeente liet niet volledig los.
- / De twee Leefstraat-projecten zijn (nog) niet benut om te evalueren, om zo andere inwoners beter te kunnen helpen bij het opzetten van een Leefstraat. De kennis van de Leefstraat zit dus nog bij specifieke personen en is nog niet bruikbaar gemaakt voor anderen.

Samenvattend

De casus laat zien hoe de gemeente de ontwikkeling maakt dat zij haar verhouding tot de samenleving op de situatie – omgeving, vraagstuk – laat aansluiten. Het eigenaarschap van het plan en de uitvoering ligt bij de straatbewoners, maar de gemeentelijke contactpersoon speelt een waardevolle rol door te fungeren als ‘linking pin’ tussen project, het gebiedsteam en de rest van de gemeente.

Verdere leerpunten:

- / Een gemeentelijke contactpersoon die een open en eerlijke dialoog kan voeren met inwoners is essentieel, zodat inwoners weten waar ze aan toe zijn.
- / Faciliteren is een actieve bezigheid. Alleen in actie komen wanneer daaraan behoefte is, vraagt van de gemeente goed ontwikkeld inlevingsvermogen en sterk aangehaakt zijn.
- / Werkelijk ruimte geven aan de inwoners voor de invulling van projecten wordt beloond met opbloeiende initiatieven in de wijken.
- / De gemeente kan de kennis die zowel de gemeente zelf als de inwoners opdoen in goede voorbeelden, zoals Leefstraat, beter beschikbaar maken voor anderen, zowel binnen als buiten de gemeente.

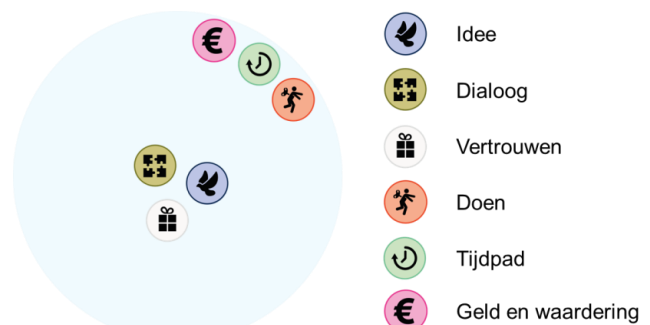
2.4 / Casus 3: Coenderspark

Het Coenderspark is, net als de Leefstraat, een voorbeeld van samenspel binnen het gebiedsgericht werken. Ook in deze case zien we de ontwikkeling naar een meer gelijkwaardige dialoog, met een op de situatie toegespitste houding van de gemeente. Daarnaast toont Coenderspark de ontwikkeling van een meer realistisch besef van de plek van de gemeente in de netwerksamenleving: soms als gelijkwaardige partner, soms als hoeder van het algemeen belang.

Belangrijke elementen van samenspel volgens interne en externe betrokkenen

Tijdens de ‘gesprekstafelsessie’ die onderdeel was van dit rekenkameronderzoek benoemden de verschillende intern en extern betrokkenen de volgende elementen als essentieel voor een goed samenspel:

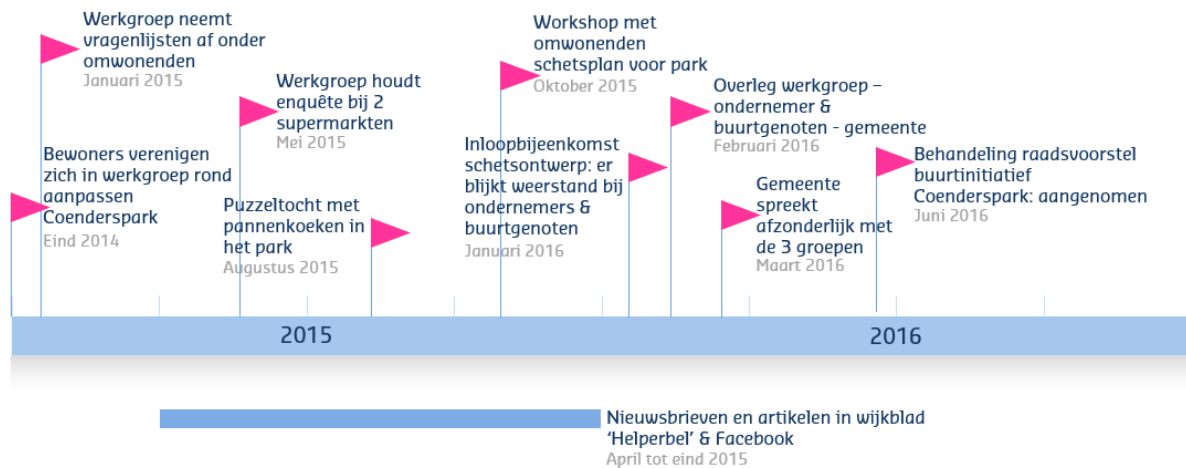
Idee, dialoog en **vertrouwen** zijn essentieel. Het begint met een **idee**. Dan moet je in **dialogoog** met elkaar: bewoners onderling en bewoners met de gemeente, om het idee te delen en een gezamenlijk beeld te vormen. Daarbij is **vertrouwen** in elkaar essentieel. Zonder vertrouwen lukt het niet om succesvol het gesprek aan te gaan en samen tot een beeld te komen. Als deze drie er zijn – idee, dialoog en



vertrouwen – dan komen het doen, het **tijdpad** en **geld**, en **waardering** ook wel.

De bovenstaande elementen hanteren we als bril waarmee we kijken naar het daadwerkelijk verloop van de casus (zie hierna).

Burgerinitiatief met verschillende invalshoeken



Figuur 4 tijdlijn Coenderspark

Bewoners rond het Coenderspark wilden het park meer 'voor de buurt' maken. De gemeente vond het een goed initiatief omdat het Coenderspark aan ontwikkeling toe was. De initiatiefnemers hebben vervolgens een werkgroep gevormd en zijn, in overleg met de gemeente, gestart met het creëren van draagvlak, door onder meer het houden van enquêtes en gesprekken. Ook hebben ze in een workshop met omwonenden een ontwerp gemaakt voor de nieuwe invulling van het park. In de loop van dit ontwerpproces bleek dat een groep omwonenden het niet eens was met het proces en met de plannen. Daarop heeft de gemeente de regie over de dialoog op zich genomen en door het faciliteren van de dialoog geprobeerd de bewoners zelf tot een gedragen, gezamenlijk beeld te laten komen.

Ontbrekend vertrouwen leidt tot sterke ontevredenheid bij deel betrokkenen

- / Het idee voor Coenderspark is, net als bij de Leefstraten, in de wijk ontstaan. De gemeente heeft ervoor gewaakt dat het geen plan van de gemeente zou worden: zij heeft zowel het plan als het creëren van draagvlak bij de initiatiefnemers gelaten. Wel heeft de gemeente het initiatief gesteund. Vanuit de ruimtelijke ontwikkeling was zij voorstander van ontwikkeling van het park. Ook heeft zij het initiatief gefaciliteerd, onder meer door het bemiddelingsproces tussen inwoners te begeleiden.
- / In de gesprekstafelsessie hebben betrokkenen aangegeven dat bij dit proces **dialoog** een essentieel element was. Bewoners moeten onderling en met de gemeente in **dialoog** om het **idee** voor het Coenderspark te delen en een gezamenlijk beeld te vormen. Daarbij is **vertrouwen** in elkaar essentieel.
- / Zoals gezegd was een deel van de betrokkenen het niet eens met de plannen die in eerste instantie gemaakt waren. Daarop heeft de gemeente geprobeerd de **dialoog** tussen de betrokkenen te faciliteren door een bemiddelende rol te spelen. De bewoners onderling hebben echter niet tot elkaar kunnen komen. Een deel van de bewoners dat niet voor het plan was, heeft aangegeven het gevoel gehad te hebben dat de gemeente niet werkelijk open stond voor hun mening. Het besluit leek al vast te staan doordat de gemeente aan leek te geven 'het gaat gebeuren maar we moeten er samen uitkomen hoe'. Er was, met andere woorden, bij een deel van de bewoners een gebrek aan **vertrouwen** in de gemeente als onbevooroordeelde procesregisseur. Sommigen zijn zo teleurgesteld in het proces dat zij spreken van verlies van vertrouwen in de politiek. De vraag is in hoeverre deze teleurstelling veroorzaakt wordt door ontevredenheid over het resultaat ('ik zie mijn mening over het plan niet terug in het uiteindelijke ontwerp') en in hoeverre de gemeente anderzijds,



Figuur 5 ontwerpschets Coenderspark

bijvoorbeeld door middel van communicatie, positieve invloed had kunnen uitoefenen op de beleving van het proces door deze omwonenden.

- / Ook tussen de betrokken inwoners onderling leek onvoldoende sprake te zijn van het zo noodzakelijke **vertrouwen**. Zo is er gediscussieerd over de manier waarop draagvlak was gezocht en de manier waarop het draagvlak werd gepresenteerd/geïnterpreteerd. Ook plaatsten betrokkenen vraagtekens bij de mate van transparantie van het proces. De vraag is of dat gebrek aan vertrouwen gedurende het proces voldoende is onderkend door de initiatiefnemers, de andere externe betrokkenen en de gemeente, en of daarop voldoende adequaat is gereageerd.
- / Het is in het verlengde hiervan ook twijfelachtig of de **dialog** geslaagd is, in die zin dat de initiatiefnemers en de andere externe betrokkenen erin zijn geslaagd het **idee** een gedeeld en gedragen beeld te laten worden (zie op de pagina hiervoor de Belangrijke elementen van samenspel volgens interne en externe betrokkenen). Een deel van de betrokkenen is (zeer) tevreden met het uiteindelijke, aangepaste ontwerp maar een ander deel meent dat de aanpassingen voorbij gaan aan de kern van hun replek op het plan.

Samenvattend

De case Coenderspark laat zien dat vertrouwen bij het aangaan van dialoog en in het doorlopen van een proces van samenspel essentieel is: vertrouwen dat de ander naar je luistert, dat jouw inbreng wordt meegenomen en vertrouwen dat de ander doet wat hij zegt. Verder lijkt de gemeente bij Coenderspark een balans te hebben gezocht tussen een rol als partner van de initiatiefnemende inwoners en hoeder van het bredere belang. De vraag is of dat goed is gelukt. In het kader van ruimtelijke ontwikkeling vond de gemeente het een goed initiatief en steunde zij het initiatief, maar zij nam ook de rol op zich om tot op zekere hoogte het draagvlak in het oog te houden en om de dialoog tussen partijen te faciliteren. Een deel van de betrokkenen kreeg echter het gevoel dat de gemeente een kant had gekozen en dat de uitkomst al vaststond. De dialoog is dan ook niet naar tevredenheid van alle betrokkenen gevoerd. Deels kan dat er mee te maken hebben dat bewoners ontevreden zijn over de uitkomst en dus ook het participatieproces als negatief beoordelen, maar wellicht zou de gemeente, bijvoorbeeld door middel van communicatie, positieve invloed hebben kunnen uitoefenen op de beleving van het proces door deze omwonenden.

Verdere leerpunten:

- / Denk als gemeente goed na over het proces omdat het resultaat door veel mensen gedragen moet worden
- / Ga als gemeente na welke rol je in het proces inneemt en realiseer je daarbij dat er risico's kleven aan het innemen van meerdere posities/het opzetten van verschillende petten
- / Als zichtbaar is dat vertrouwen ontbreekt, tussen inwoners onderling of tussen inwoners en gemeente, moet de volle inzet erop worden gericht dit ontbrekend vertrouwen te herstellen. Een poging daartoe zal echter niet altijd slagen.

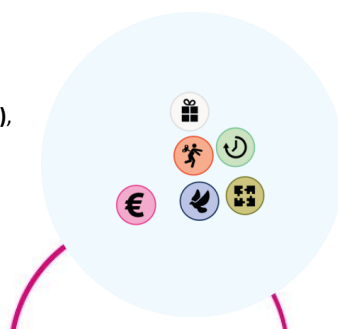
2.5 / Casus 4: Wijkbedrijf Selwerd

Wijkbedrijf Selwerd is een structureel project - eigenlijk een instrument - van samenspel, dat sinds 2013 bestaat. Het Wijkbedrijf is begonnen in het kader van wijkvernieuwing, door van bovenaf te proberen initiatieven op te laten komen. Dit sluit aan bij het 'overheidsparticipatietijdperk', zoals beschreven in de ontwikkeling van burgerbetrokkenheid in Groningen in hoofdstuk 1. Maar in de loop van vier jaren is een andere invulling van het Wijkbedrijf ontstaan met een andere dynamiek tussen gemeente en inwoners, die meer past bij de huidige ontwikkeling naar een realistische, meervoudige aanpak. Het Wijkbedrijf valt binnen het gebiedsgericht werken.

Belangrijke elementen van samenspel volgens interne en externe betrokkenen

Tijdens de 'gesprekstafelsessie' die onderdeel was van dit rekenkameronderzoek benoemden de verschillende intern en extern betrokkenen de volgende elementen als essentieel voor een goed samenspel in het Wijkbedrijf:

Goed samenspel begint met **wederzijds vertrouwen**. Andere elementen die van groot belang zijn, zijn dat er een idee moet zijn en **ontwikkeling/voortgang**. Dat leidt tot **succes(sen)**,

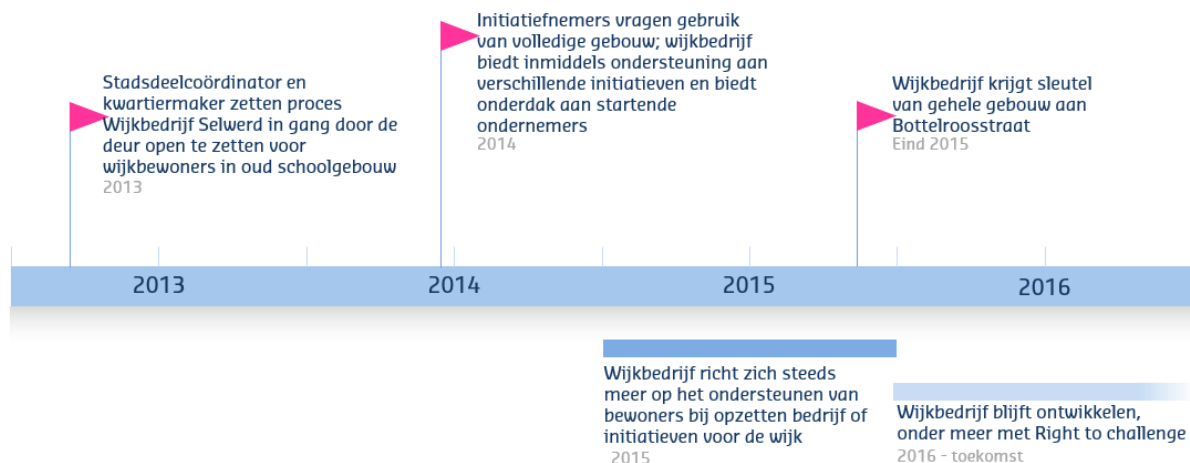


- Wederzijds vertrouwen
- Ontwikkeling / voortgang
- Successen vieren
- Leren en fouten mogen maken
- Tijd geven / tijd nemen...
- Waardering

die je samen **viert**. Het is een **leerproces**, dus het is belangrijk dat er fouten mogen worden gemaakt en dat verwachtingen worden uitgesproken. Daar is **tijd** voor nodig, maar te veel tijd is niet goed want dat doet af aan de motivatie. En vergeet **waardering** niet!

De bovenstaande elementen hanteren we als bril waarmee we kijken naar het daadwerkelijke verloop van de casus (zie hierna).

Wijkbedrijf van, voor en door bewoners



Figuur 6 tijdlijn Wijkbedrijf Selwerd

Wijkbedrijf Selwerd is in 2013 opgezet als onderdeel van de wijkvernieuwing, naar een voorbeeld vanuit Leeuwarden. Het Wijkbedrijf had twee initiatiefnemers: de gemeente (Stadsdeelcoördinatie) en een projectbureau. Omdat er geen geld voor fysieke ontwikkeling van de wijk was, heeft men gezocht naar andere mogelijkheden om de wijk verder te brengen, en dat is het Wijkbedrijf geworden.

Wijkbedrijf Selwerd hanteert de leus: 'van, voor en door bewoners'. Het Wijkbedrijf biedt wijkbewoners een plek om te werken, ondersteuning bij het opzetten van allerlei initiatieven, ondersteuning met een netwerk dat hen kan helpen om op eigen benen te komen te staan en functioneert als intermediair naar de gemeente voor bijvoorbeeld Right tot Challenge-aanvragen. Het Wijkbedrijf is begonnen als een, vanuit de gemeente gecreëerde, ontmoetingsplek om wijkbewoners te activeren maar is in de loop van zijn bestaan gegroeid in omvang, in activiteiten, in energie en kennis. De relatie van het Wijkbedrijf ten opzichte van de gemeente is gewijzigd. Enerzijds ontwikkelt zich een opdrachtgever-opdrachtnemer-relatie, anderzijds speelt het Wijkbedrijf een rol als partner in de wijkvernieuwing.

Van stimulering van bovenaf via loslaten, naar partnerschap

- / De betrokkenen bij Wijkbedrijf Selwerd hebben in de gesprekstafelsessie voorop gesteld, dat goed samenspel begint met **wederzijds vertrouwen**. Om mensen actief te laten worden, moet je hen ruimte en vertrouwen geven. Ruimte en vertrouwen geven staan niet gelijk aan (volledig) loslaten, maar aan een vruchtbare samenwerking tussen gemeente en inwoners. De gemeente probeert naast de inwoners te staan; de gemeente geeft ook aan dat het prima is als een initiatief goed functioneert, omdat de gemeente (een beetje) ondersteunt. De gemeente heeft niet de visie dat elk initiatief uiteindelijk op eigen benen moet kunnen staan.
- / De mensen die actief zijn in het Wijkbedrijf ervaren dat zij **vertrouwen** en ruimte krijgen, dat de gemeente hen serieus neemt en in hen gelooft. Daarnaast zien betrokkenen wel dat de gemeente het soms spannend vindt om zaken aan (niet georganiseerde) bewoners over te laten, maar daarvoor is begrip; als iemand (een vrijwilliger/inwoner) ergens niet voor is opgeleid of ergens niet zijn beroep van heeft gemaakt, kan deskundigheid nu eenmaal ontbreken.
- / Wijkbewoners vinden **voortgang/ontwikkeling** belangrijk. Minder bureaucratie, vergaderingen, papieren: dat kost energie en schrikt mensen af. De tijdsduur van processen moet ook niet te lang zijn. Als er geen ontwikkeling is of erg trage ontwikkeling, werkt dat demotiverend, zeker wanneer mensen zich vrijwillig en onbetaald inzetten voor een initiatief. Dat laat onverlet dat ideeën tot stand brengen **tijd** kost en dat het goed is te beseffen, dat sommige ideeën enige tijd moeten rijpen; daar moet ook ruimte voor zijn.

- / Om de motivatie hoog te houden is het ook belangrijk, om mensen zich **gewaardeerd** te laten voelen. Dat kan met woorden en gebaren, maar mag zeker soms ook geldelijk gebeuren; je kunt niet van mensen verwachten dat zij zich jarenlang intensief inzetten voor hun omgeving, zonder daarvoor beloond te worden.
- / De ontwikkeling van het Wijkbedrijf is een **leerproces**: het begon als concept vanuit de gemeente maar wat tegenwoordig in het Wijkbedrijf gebeurt is ofwel door bewoners overgenomen van de gemeente of opgezet door bewoners. De rol van de gemeente binnen Wijkbedrijf Selwerd wordt kleiner; deze ontwikkelt zich naar een opdrachtgever-opdrachtnemer relatie, maar ook is het Wijkbedrijf een co-producent van leefbaarheid, sociale cohesie en welbevinden van bewoners. In de loop der tijd haakten steeds meer bewoners aan, meldden zich meer capabele bewoners voor bestuursfuncties en breidde het netwerk van het Wijkbedrijf zich uit.
- / In het **leerproces** dat betrokkenen bij het Wijkbedrijf samen doorlopen, heeft de gemeente nieuwe manieren gevonden om bewoners actiever te laten worden. Bijvoorbeeld door het creëren van een fysieke ontmoetingsplek, maar ook door oplossingen op het punt van regelgeving te zoeken. Zo is het bestek voor aanbesteding voor ouderenvervoer aangepast om een initiatief ten aanzien van ouderenvervoer mogelijk te maken. In plaats van te besluiten dat het initiatief onmogelijk was vanwege regelgeving, is naar een creatieve oplossing gezocht.
- / Binnen het Wijkbedrijf wordt **geleerd** door met elkaar in gesprek te blijven en te evalueren. Maar ook door samen te experimenteren: zo is het Wijkbedrijf Selwerd proeftuin voor Right to Challenge²¹.
- / In het kader van het **leerproces** zien betrokkenen tot slot ook dat de gemeente integraler gaat werken: de gemeente kijkt meer over beleidsterreinen heen. Dat uit zich bijvoorbeeld in de samenwerking van verschillende wethouders om het verkrijgen van het volledige gebouw van het Wijkbedrijf mogelijk te maken.

Samenvattend

Binnen de ontwikkeling van het Wijkbedrijf herkennen we de ontwikkeling die Groningen als gemeente op het vlak van burgerbetrokkenheid heeft doorgemaakt, en nog aan het doormaken is. Waar Wijkbedrijf Selwerd begon als een poging om, in een wijk waarin de participatiegraad laag was, te proberen initiatieven te stimuleren (het 'overheidsparticipatietijdperk'), is in de loop van vier jaren een op de behoefte van het Wijkbedrijf toegesneden relatie ontstaan van geheel eigen soort. Die relatie is flexibel en ontwikkelt zich nog immer door. Het Wijkbedrijf zelf is een van de vele experimenten die Groningen structureel uitvoert om zich verder te ontwikkelen op het gebied van burgerbetrokkenheid. Maar het Wijkbedrijf zelf biedt ook ruimte aan experimenten, zoals het Right to Challenge waarvoor Wijkbedrijf een proeftuin biedt.

Verdere leerpunten:

- / Betrek ook andere beleidsterreinen, en niet alleen de sociale maar ook de hard kant (vastgoed).
- / De gedachte dat de burger het altijd het beste weet, is soms een te naïeve gedachte. Soms hebben inwoners een steuntje in de rug nodig.
- / De gemeente moet initiatieven niet overnemen. Het is belangrijk dat inwoners met een idee daar zelf draagvlak voor organiseren, zodat zij ook eigenaar van het plan blijven.
- / De uitdaging is om op afstand – waar de gemeente tegenwoordig staat ten opzichte van het Wijkbedrijf - toch voldoende betrokkenheid te houden.

2.6 / Lerende praktijk bezien vanuit de cases

In hoofdstuk 1 hebben we aangegeven dat in Groningen veel wordt geëxperimenteerd op het gebied van inwonersparticipatie, maar dat er ook wordt teruggekeken om leerlijnen te ontwaren. We hebben onderzocht of we dit beeld terugzien in de vier hiervoor besproken cases.

²¹ Het Right to Challenge (RtC) staat voor: het Recht om Uit te dagen. De kern van de aanpak is dat een groep (georganiseerde) bewoners taken van gemeenten kunnen overnemen als zij denken dat het anders, beter, slimmer en/of goedkoper kan.

Allereerst valt in de casestudie op dat onderzochte projecten niet structureel geëvalueerd worden. De meerderheid van de gemeentelijke medewerkers die we gesproken hebben, geeft aan dat hun participatieproject niet is geëvalueerd, zelfs als evaluatie een vast onderdeel was in het projectplan. De belangrijkste reden die voor het niet-evalueren wordt gegeven is werkdruk. Vaak wordt de keuze gemaakt om de dagelijkse werkzaamheden voorrang te geven op een gestructureerde terugblik. Overigens geven de betrokkenen aan dat het ook zonder structurele evaluatie lukt om kennis te delen. Doordat medewerkers in verschillende projectgroepen met elkaar zitten vindt er kruisbestuiving plaats. Het gebiedsgericht werken, waarbij gewerkt wordt met integrale teams, draagt daaraan bij. Toch is het vormt het niet altijd evalueren op casusniveau ook een gemiste kans. Uit projectevaluaties kunnen meer op de praktijkgerichte lessen voor burgerbetrokkenheid naar voren komen. Uiteindelijk kunnen deze ervaringen weer betrokken worden bij de lange leerlijn.

Daarnaast laten de cases zien dat de verbinding tussen het gebiedsgericht werken en de rest van de organisatie niet altijd gemaakt wordt. Dat blijkt bijvoorbeeld uit de case Woldringlocatie. Daar valt op dat in een groot deel van het traject geen 'leereffect' (ervaring) lijkt terug te komen die de gemeente heeft opgedaan bij experimenten burgerparticipatie of binnen het gebiedsgericht werken. Verder gaven ambtenaren die betrokken waren bij de case Wijkbedrijf Selwerd aan dat het een beetje voelde alsof het Wijkbedrijf een project was van een aantal betrokken ambtenaren. Het interesseren van de rest van de organisatie, bijvoorbeeld door hen uit te nodigen op bezoek te komen, wilde maar matig lukken. Wijkbewoners ervaren op hun beurt dat het 'dieper in het gemeentehuis wel eens botst', daar krijgen zij bijvoorbeeld te horen dat hun ideeën niet binnen gemeentelijk beleid passen. Dit roept de vraag op in hoeverre de kennis van burgerbetrokkenheid die in het gebiedsgericht werken op projectniveau is opgedaan (bijv. door experimenten) breder gedeeld wordt met afdelingen die minder met gebiedsgericht werken te maken hebben. Medewerkers en de gebiedsteams werken samen bij projecten en programma's voor de hele organisatie en de Stad.

Naast de hiervoor beschreven kloof tussen leren binnen het gebiedsgericht werken en breder in de organisatie, lijkt ook de verbinding van concernniveau en de rest van de organisatie een uitdaging. Net als binnen het gebiedsgericht werken, wordt op concernniveau aandacht besteed aan leren. Zo zijn er zes 'Leergeschiedenissen' opgesteld over het gebiedsgericht werken, waarbij er specifieke aandacht was voor inwonersparticipatie. Het is de vraag in hoeverre het lukt deze leerlijnen met de rest van de organisatie te delen. In interviews gaven betrokkenen aan dat gemeentelijke medewerkers op verschillende tempo's de organisatie- en cultuurontwikkeling maken van beleidsgestuurd naar actiegericht en van hiërarchisch naar professioneel. Het is volgens hen met name lastig om het middenmanagement mee te nemen in de beweging. Deze laag staat namelijk vaak niet in direct contact met 'buiten'.

3

Realisme en meervoudigheid in het licht van inbreng betrokkenen

In dit hoofdstuk kijken we naar wat betrokkenen (inwoners, raadsleden, ambtenaren) in algemene zin belangrijk vinden voor het samenspel tussen gemeente en gemeenschap. En we proberen inzichtelijk te maken hoe de inbreng van betrokkenen matcht met de lijn die de laatste jaren in Groningen is ingezet (die van realisme en meervoudig handelen). We putten daarbij uit verschillende bronnen: 1) de gesprekstafelsessie in dit rekenkameronderzoek met interne en externe betrokkenen; 2) het stadspanelonderzoek Stad en raad uit 2016; 3) de inwonerconsultatie in dit rekenkameronderzoek; 4) de raadsconsultatie in dit rekenkameronderzoek. Zo geeft dit hoofdstuk antwoord op de vraag: “Als realisme en meervoudig handelen de lijn is die Groningen inzet, wat vraagt dat dan van de gemeente, gezien de input van externe en interne betrokkenen?”

3.1 / Wat verstaan we onder ‘realisme en meervoudig handelen’?

‘Op weg naar meervoudige democratie’ en ‘Leren door doen’

Aan het einde van hoofdstuk 1 stelden we dat vanaf 2015-2016 in Groningen wordt gezocht naar een meer gelijkwaardige dialoog. In plaats van de samenleving te zien als een onuitputtelijke bron van initiatieven waarop de gemeente een beroep kan doen, ontstaat een meer realistische houding waarin de gemeente herkent dat inwoners op verschillende wijzen en in verschillende intensiteit betrokken willen (en kunnen) zijn, en past de gemeente haar handelingsrepertoire daar op aan.

Hieronder geven we aan de hand van twee belangrijke publicaties van de afgelopen jaren meer duiding aan wat kan worden verstaan onder ‘realisme en meervoudig handelen’. Dit om er in de volgende paragrafen de inbreng van betrokkenen naast te zetten. De publicaties waaruit we putten zijn ‘Op weg naar meervoudige democratie’ van de Commissie Toekomstgericht lokaal bestuur (2017) en ‘Leren door doen’ van de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (2014). De belangrijkste aandachtspunten uit beide publicaties hebben we hieronder samengebracht en geclusterd onder drie rubrieken:

- / Maatschappelijke opgaven centraal
- / Gelijkwaardigheid leefwereld en systeem
- / Aandacht voor bestaande structuren en politiek

Maatschappelijke opgaven centraal

Onder ‘maatschappelijke opgaven centraal’ verstaan we dat de gemeente in de definitie en oplossing van vraagstuk allereerst kijkt naar wat er maatschappelijk, dus in de samenleving/stad speelt en wordt ervaren. Dat maakt dat maatschappelijke opgaven centraal komen te staan en niet bestuurlijke structuren en organisaties. Het betekent dat de betrokkenen en belanghebbenden in de ‘omgeving’ van een vraagstuk (inwoners, maatschappelijke spelers, ondernemers, andere betrokken overheden) aan het woord komen om vanuit hun concrete ervaring te spreken over een opgave, de definitie ervan en – bij het ervaren van een probleem – het formuleren van een antwoord of oplossing. Een oplossing wordt zo niet op een door de overheid gekozen moment naar de burger gebracht, maar de overheid gaat op zoek naar de wijze waarop de burger het vraagstuk beleeft en past de eigen organisatie daarop aan. Beleid wordt daarmee steeds meer een interactieve inspanning.

Gelijkwaardigheid leefwereld en systeem

Met ‘gelijkwaardigheid leefwereld en systeem’ bedoelen we gelijkwaardigheid tussen de ‘logica’ van de buitenwereld en de ‘logica’ van de eigen organisatie’. Voor een gemeente vraagt dat veelal dat ze in grotere mate open staat en toegankelijk is voor burgers, bijvoorbeeld door initiatieven niet de maat te nemen naar formele subsidierichtlijnen en prestatienormen van de overheid en niet

het recht voor te behouden om exclusief zelf te bepalen welke publieke waarden belangrijk zijn. De uitdaging ligt hier overigens niet exclusief bij de gemeente, het vereist aan alle zijden andere vormen voor het werken in nieuwe verhoudingen. Dus ook een wederzijdse investering voor het kweken van begrip voor de verschillende ervaringen en manieren van kijken. De nadruk komt daarbij te liggen op het managen van interacties tussen partijen. En zo is bijvoorbeeld de keuze van een sturingsmodel dan niet alleen een rationele, eigen afweging over de meest effectieve optie, maar onderdeel van het dynamische krachten- en samenspel van alle betrokken partijen.

Aandacht voor bestaande structuren en politiek

Met ‘aandacht voor bestaande structuren en politiek’ benadrukken we dat ‘gelijkwaardigheid leefwereld en systeem’ niet hetzelfde is als dat alles op te lossen zou zijn met een beetje geven en nemen, met goed gesprek en wederzijds begrip. Onderdeel van vernieuwing is ook verheldering en versterking van bestaande manieren om met verschillende belangen om te gaan. Politiek, conflict en concurrentie zijn immers niet weg te denken waar maatschappelijke opgaven aan de orde zijn. Dat vraagt om investeren in een representatieve democratie, die niet tegengesteld is, maar wezenlijk complementair is met vormen van participatieve democratie. Dus niet het weggelaten van het bestaande, maar het opnieuw op elkaar afstemmen van wat goed is aan de traditionele praktijk en nieuw ontwikkelde vormen.

Experimenteren, leren en meervoudigheid






Met ‘experimenteren, leren en meervoudigheid’ bedoelen we dat de bovenstaande drie zaken erom vragen dat een gemeente bewust ruimte geeft aan lokale experimenten om daarvan te leren en repertoire te ontwikkelen. Dat kan zijn door zelf te experimenteren, maar ook door ruimte geven aan anderen. Bewust wil daarbij zeggen: zorgen voor monitoring en feedback; aan verschillende actoren (inclusief jezelf) laten zien hoe je ervoor staat en ook durven falen; successen vieren en goede presteerders in het zonnetje zetten; voortgang en verduurzaming zichtbaar maken door zorgvuldig en royaal communiceren over ervaringen en resultaten. Meervoudigheid betekent: zorgen voor maatwerk en verscheidenheid. Niet inzetten op het sturen vanuit één overheidsrol (“Alles door overheidsparticipatie!”) maar in de praktijk bestaande overheidsrollen (rechtmatige, presterende, netwerkende en participerende overheid) inzetten in wisselende combinaties. Dit met de toepassing van nieuwe organisatievormen en competenties zoals initiatief nemen, ondernemen, achter het bureau vandaan, uitnodigend, samenbrengen en verbinden.


3.2 / Gesprekstafelsessie rekenkameronderzoek (2017)

Op 22 juni 2017 organiseerde de rekenkamercommissie, als onderdeel van het onderzoek een zgn. gesprekstafelsessie. In totaal waren er 29 deelnemers, in de volgende samenstelling: 10 raadsleden, 8 inwoners, 6 ambtenaren en 5 deelnemers namens de rekenkamercommissie (externe leden, interne leden en ambtelijk secretaris). Aan deelnemers legden we de vraag voor: “Wat is nodig voor goed samenspel tussen gemeente en gemeenschap in Groningen?”

Betekenenissen en rangorde eigenschappen

Elke tafel heeft voor zich de gestelde vraag beantwoord, soms met het oog op de betreffende case(s), soms in algemene zin. In de onderstaande tabel geven we per symbool een samenvatting van de betekenissen die zijn toegekend bij de gebruikte symbolen (zie ook hoofdstuk 2). We baseerden deze samenvatting op de mondelinge toelichtingen die deelnemers gaven in de eerste ronde en op het ingevulde formulier bij de tweede ronde.

	Idee, inspiratie, visie op het totaal, het geheel overzien
	Dialogo, samenspel, samenbrengen, open staan voor elkaar
	Vertrouwen, elkaar iets gunnen, successen vieren
	Doen, ontwikkeling / voortgang, energie / aanjager, fouten mogen maken
	Tijdpad, tijd nemen en geven, helder proces, verwachtingenmanagement, betrouwbaarheid

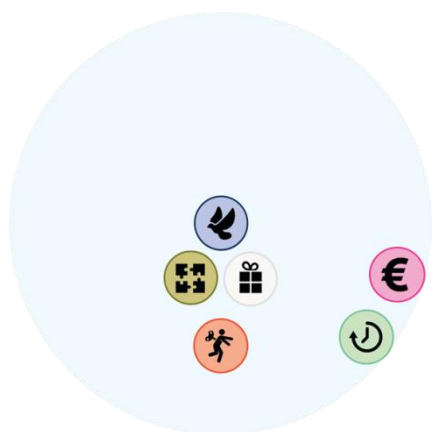
	Geld, waardering, recht doen aan externe belangen
---	---

De symbolen zijn in de bovenstaande tabel bovendien gerangschikt in de volgorde van het belang dat er door deelnemers aan is gegeven. Hiervoor geldt: hoe meer centraal een symbool op de tafel werd geplaatst, hoe meer belang de deelnemers eraan hechtten. De afbeeldingen laten daarin 4 'lagen' zien:

- 1 'Idee'
- 2 'Dialog' en 'Vertrouwen'
- 3 'Doen'
- 4 'Tijdpad' en 'Geld'

Elementen van goed samenspel in samenvattend landschap

Op basis van de verschillende beelden, betekenissen en rangorde van elementen die door deelnemers nodig worden gevonden voor een goed samenspel tussen gemeente en gemeenschap in Groningen, is één samenvattend beeld te maken. Na analyse komen wij tot het volgende beeld dat volgens ons recht doet aan de manier waarop er over de benodigde elementen is gesproken en aan de manier waarop die elementen volgens deelnemers met elkaar samenhangen:



Voor goed samenspel tussen gemeente en gemeenschap in Groningen is allereerst nodig dat in een traject ruimte is voor inspiratie en ideeënvorming, dit met oog voor het complete verhaal, aandacht voor het geheel en de omliggende context waarin het traject speelt. Het **idee** ('vogel') moet op die manier centraal worden gesteld. Dit kan niet zonder een gelijkwaardige **dialog** ('puzzelstukjes'), waarin betrokkenen open staan voor elkaar, een luisterende houding aannemen en samen optrekken. Dat vraagt om **vertrouwen**, waarmee ook wordt bedoeld dat betrokkenen elkaar iets moeten gunnen (dat zij voor alle betrokkenen de balans bewaken tussen geven en ontvangen) en dat successen als gezamenlijke successen worden gevierd en uitgedragen. Deze drie elementen leggen een goede basis om te **doen** – waar het uiteindelijk om gaat. Ze creëren een omgeving die uitnodigt om in actie te komen, voortgang te boeken door 'trial-and-error' en waarbij fouten maken welkom is, omdat daarvan kan worden geleerd. Verdere randvoorwaarden voor een goed samenspel tussen gemeente en gemeenschap zijn: aandacht voor het **tijdpad** (niet te weinig tijd nemen, maar de boel ook niet

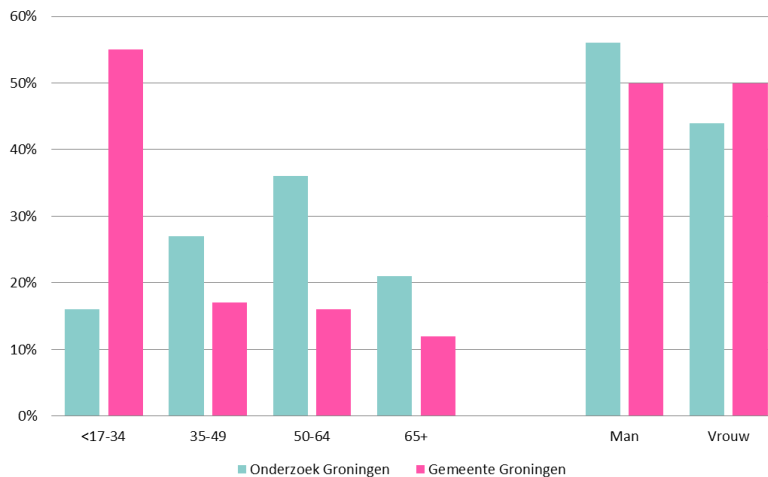
laten slossen, zorgen voor een helder proces en het verwachtingenmanagement dat daarbij hoort en betrouwbaar zijn in de stappen die je zet) en; er begrip voor hebben en erop inspelen dat **geld en waardering** onderdeel uitmaken van het traject, bijvoorbeeld in de concrete belangen van partijen die een investering doen (geldelijk of anders). Het op tafel leggen en waarderen van die belangen dient een duidelijke plaats te krijgen in het traject.

3.3 / Stadspanelonderzoek Stad en raad (2016)

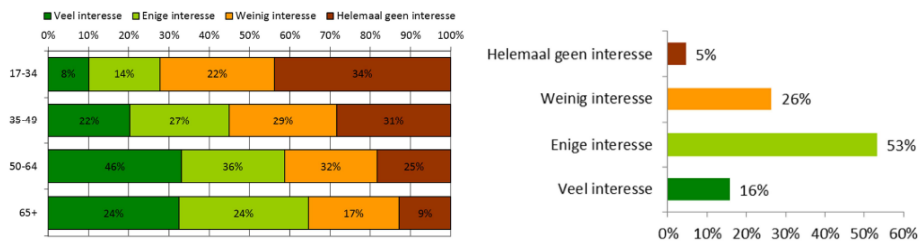
In juni 2016 heeft de gemeente een enquête gehouden onder het stadspanel naar de interesse en betrokkenheid van Stadters bij de gemeentelijke politiek. Hieronder halen we de voor dit hoofdstuk relevante uitkomsten nog eens naar voren.

Flinke steekproef, maar oververtegenwoordiging van oudere inwoners

Met de enquête zijn 3.429 inwoners bereikt, een respons die maakt dat een representatief beeld van de inwoners van Groningen gevormd kan worden. Dit is per leeftijdsgroep ook het geval, maar ten aanzien van de totale populatie van Groningen waren jonge respondenten (in de groep 17-34 jaar) flink ondervertegenwoordigd. Oudere leeftijdsgroepen (35-49 en 50-64 jaar) waren juist oververtegenwoordigd, zoals de onderstaande grafiek laat zien.



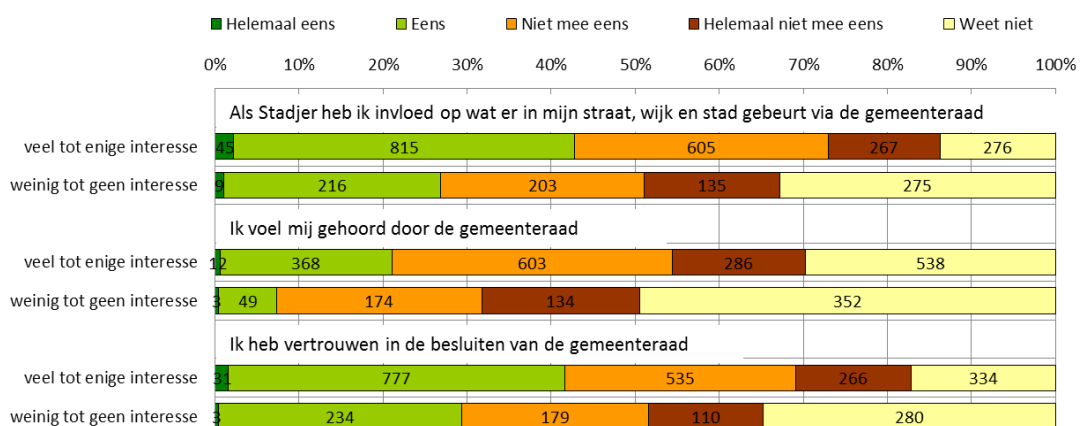
Aangezien er juist bij jongere groepen (17-34 en 35-49) minder interesse is in de gemeentelijke politiek, zal de interesse in de gemeentelijke politiek in Groningen vermoedelijk lager zijn dan het algemene beeld uit de enquête hieronder rechts.



Een illustratie hiervan is dat van de respondenten van het stadspanelonderzoek maar liefst 90% heeft gestemd bij de gemeenteraadsverkiezingen in 2014, terwijl van alle stemgerechtigden in Groningen aanzienlijk minder mensen gingen stemmen, namelijk krap 55%.

Gevoel van invloed en vertrouwen hoger bij groepen met meer interesse

In het rapport wordt duidelijk getoond dat er qua gevoel van invloed, gehoord worden en vertrouwen in de besluiten van de gemeenteraad significante verschillen zijn tussen respondenten met veel tot enige interesse in de gemeentelijke politiek en respondenten met weinig tot geen interesse. Interesse maakt bemind: hoe meer interesse de respondenten hebben, hoe positiever ze zijn over de gemeenteraad. Hieronder een voorbeeld op basis van de respons bij drie stellingen:



Adviezen en ideeën

Het stadspanelonderzoek gaf respondenten de mogelijkheid om de gemeenteraad te voorzien van adviezen en ideeën. Het rapport verdeelt de antwoorden in twee hoofdcategorieën, namelijk adviezen en ideeën met betrekking tot het functioneren van de gemeenteraadsleden en opmerkingen over beleid met betrekking tot een specifiek onderwerp.

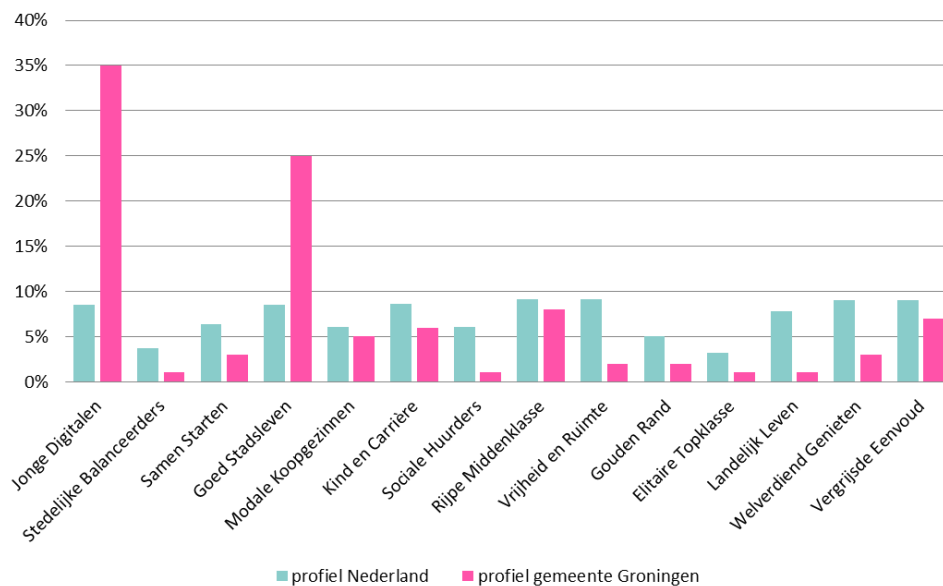
Ten aanzien van de eerste categorie (voor dit onderzoek het meest relevant) krijgen raadsleden het advies om het contact met inwoners en wijken te bevorderen, in woorden als: “Wees zichtbaar en betrokken in de wijken (ook buiten campagnetijd), luisteren naar burgers, toegankelijk en aanspreekbaar zijn en burgers betrekken bij besluitvormingsprocessen”. Luisteren wordt door respondenten belangrijk gevonden. Vaak wordt opgemerkt dat de raadsleden niet voor de schijn moeten luisteren, maar de burger serieus moeten nemen. Over communicatie stellen respondenten volgens de rapportage dat de vertaalslag vanuit de gemeenteraad naar de burgers simpeler moet. Tenslotte geven respondenten aan dat er tijdens besluitvormingsprocessen meer naar de lange termijn moet worden gekeken.

3.4 / Inwonerconsultatie rekenkameronderzoek (2017)

In april 2017 heeft de rekenkamercommissie een enquête gehouden onder inwoners van Groningen. De uitkomsten hiervan zijn opgenomen in bijlage 3 bij dit rapport. Hieronder halen we de voor dit hoofdstuk relevante uitkomsten nog eens naar voren.

Kleine respons, maar representatieve uitkomst naar samenstelling van de bevolking van Groningen

De onderstaande grafiek laat de bijzondere bevolkingsopbouw zien van Groningen (roze)²². Ten opzichte van Nederland (groen) zijn er in Groningen veel meer inwoners in de sociologische groepen ‘jonge digitalen’ en ‘goed stadsleven’. Een gevolg van het feit dat Groningen een universiteitsstad is.



Aan de enquête van de rekenkamercommissie hebben 328 inwoners deelgenomen. Net als bij het stadspanelonderzoek was een jongere groep inwoners (‘jonge digitalen’) ondervertegenwoordigd en waren enkele oudere groepen oververtegenwoordigd (‘kind en carrière’ en ‘gouden rand’). In de verdere presentatie van de uitkomsten is echter een weging toegepast, waardoor het totaal

²² Ter verduidelijking: de namen van de groepen zijn algemene typering. De groep ‘sociale huurders’ houdt bijvoorbeeld niet in dat alle inwoners van Groningen met een sociale huurwoning in deze groep zitten. Het gaat bij de groep met de naam ‘sociale huurders’ met name over een groep met inwoners van 45-65 jaar. Andere groepen waarin ook inwoners van Groningen zitten die (kunnen) wonen in een sociale huurwoning zijn:

- ‘jonge digitalen’ (inwoners tot 45 jaar)
- ‘samen starten’(inwoners van 25-45 jaar)
- ‘vergrijsde eenvoud’ (inwoners 65+)

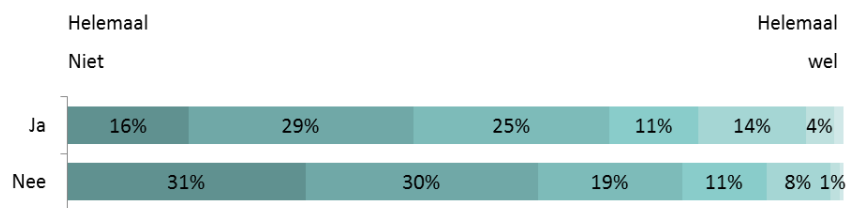
Met name de eerste groep is in Groningen buitengewoon veel groter dan in de rest van NL.

beeld representatief is voor de inwoners van Groningen, zoals hierboven aangegeven. Met deze respons is volgens de vuistregels van statistiek met een betrouwbaarheidsinterval van 90% iets te zeggen over de gehele populatie in Groningen.

Bekendheid met actieve wijkorganisaties maakt bemind, maar ook kritisch

In paragraaf 3.2 lieten we zien dat de gemeenteraad meer bemind is bij mensen met interesse in de gemeenteraad. Hoe meer geïnteresseerd in de gemeente, hoe positiever de respondenten. Dit geldt ook bij bekendheid met actieve wijkorganisaties. De groep die actieve wijkorganisaties kent of daarin zelf actief is ('Ja'), is overwegend positiever dan de groep die geen kennis heeft van actieve wijkorganisaties ('Nee'). De onderstaande grafieken laten zien dat dit bijvoorbeeld geldt voor het gevoel van invloed op wat de gemeente beslist en het gevoel van invloed op wat er in de eigen wijk gebeurt.

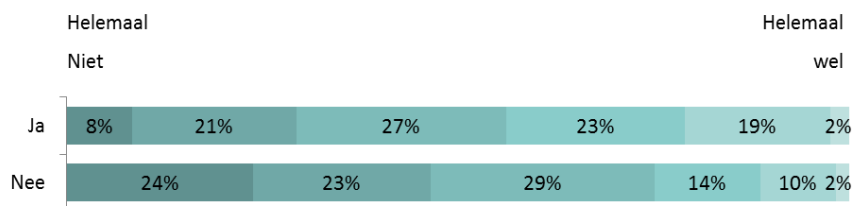
Stelling: Ik heb invloed op wat de gemeente beslist



Ja = 'Ja, ik ben zelf actief bij een wijkorganisatie' & 'Ja, ik ken een wijkorganisatie'.

Nee = 'Nee, ik ken geen actieve wijkorganisatie in mijn wijk'.

Stelling: Ik heb invloed op wat er in mijn wijk gebeurt



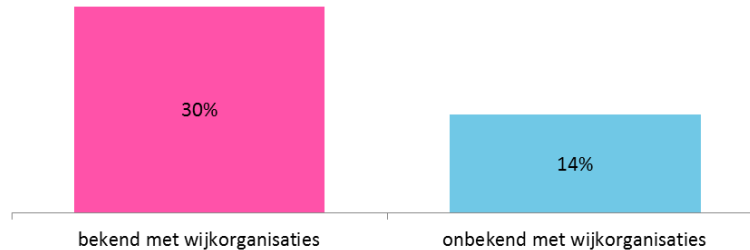
Ja = 'Ja, ik ben zelf actief bij een wijkorganisatie' & 'Ja, ik ken een wijkorganisatie'.

Nee = 'Nee, ik ken geen actieve wijkorganisatie in mijn wijk'.

Opvallend is tegelijk het volgende: juist de groep die bekend is met actieve wijkorganisaties vindt in hogere mate dat de gemeente zich kan verbeteren in het betrekken van alle partijen die bij een onderwerp betrokken zijn, dan de groep die onbekend is met actieve wijkorganisaties. Bekend maakt op dit aspect blijkbaar ook kritisch(er).

Vraag: Wat kan de gemeente beter doen aan de manier waarop de gemeente inwoners betreft bij stadsbreed beleid en/of de wijk?

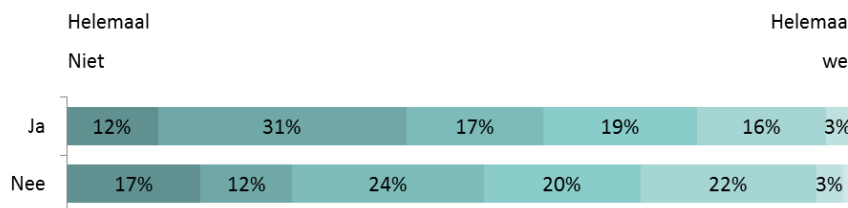
Antwoord: Alle partijen die bij een onderwerp betrokken zijn, worden door de gemeente benaderd



Ervaring met meedenken leidt niet automatisch tot hogere waardering

Ongeveer de helft van de respondenten (48%) dacht de afgelopen twee jaar mee met gemeente. En dan blijkt dat bekendheid nog iets anders is dan de concrete ervaring om mee te denken met de gemeente. Anders dan bij de net beschreven bekendheid met wijkorganisaties, lijkt hier juist een omgekeerd verband zichtbaar: zowel qua vertrouwen in besluiten van de gemeenteraad als het idee dat de gemeente open staat voor initiatieven uit de wijk zijn respondenten die daadwerkelijk hebben meegedacht minder positief dan respondenten die niet hebben meegedacht.

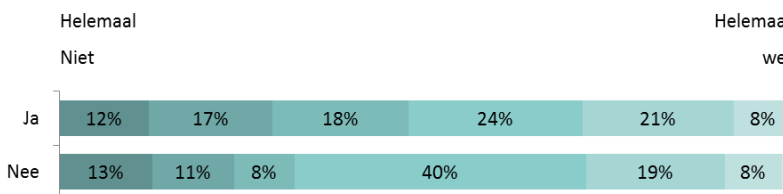
Stelling: Ik heb vertrouwen in de besluiten van de Gemeenteraad



Ja = Heeft de afgelopen twee jaar wel eens met de gemeente meegedacht over een bepaald

Nee = Heeft niet meegedacht met de gemeente.

Stelling: De gemeente staat open voor initiatieven uit de wijk



Ja = Heeft de afgelopen twee jaar wel eens met de gemeente meegedacht over een bepaald onderwerp

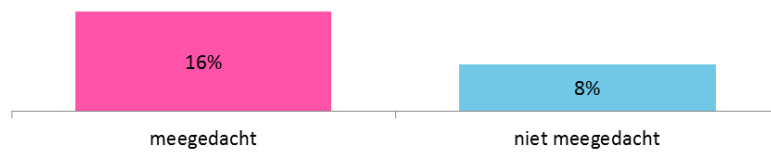
Nee = Heeft niet meegedacht met de gemeente.

Betrokkenen positief over benaderen alle partijen en terugkoppeling; inhoudelijke informatie kan beter

De respondenten die de afgelopen twee jaar hebben meegedacht (48%) met de gemeente zijn over sommige zaken wel positiever dan respondenten die niet hebben meegedacht. Het gaat dan om de volledigheid van het aantal partijen dat door de gemeente bij een bepaald onderwerp wordt benaderd en om de manier waarop de gemeente aan betrokkenen laat weten wat er met hun inbreng is gebeurd.

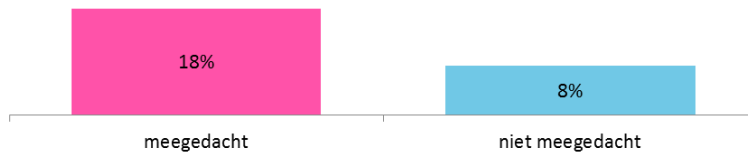
Vraag: Wat vindt u goed gaan aan de manier waarop de gemeente inwoners betreft bij stadsbreed beleid en/of de wijk?

Antwoord: Alle partijen die bij een onderwerp betrokken zijn, worden door de gemeente benaderd



Vraag: Wat vindt u goed gaan aan de manier waarop de gemeente inwoners betreft bij stadsbreed beleid en/of de wijk?

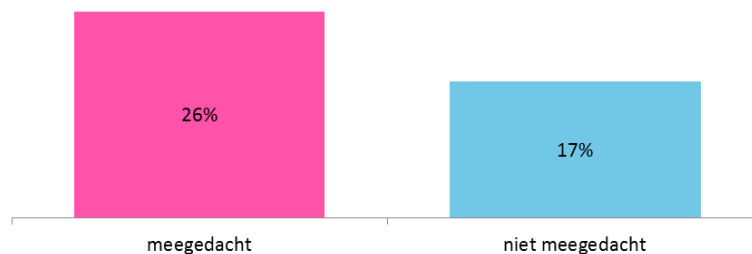
Antwoord: De gemeente laat weten wat er met de inbreng van inwoners is gebeurd



Een verbeterpunt is volgens betrokkenen die hebben meegedacht echter juist het serieus nemen van de inbreng van betrokkenen.

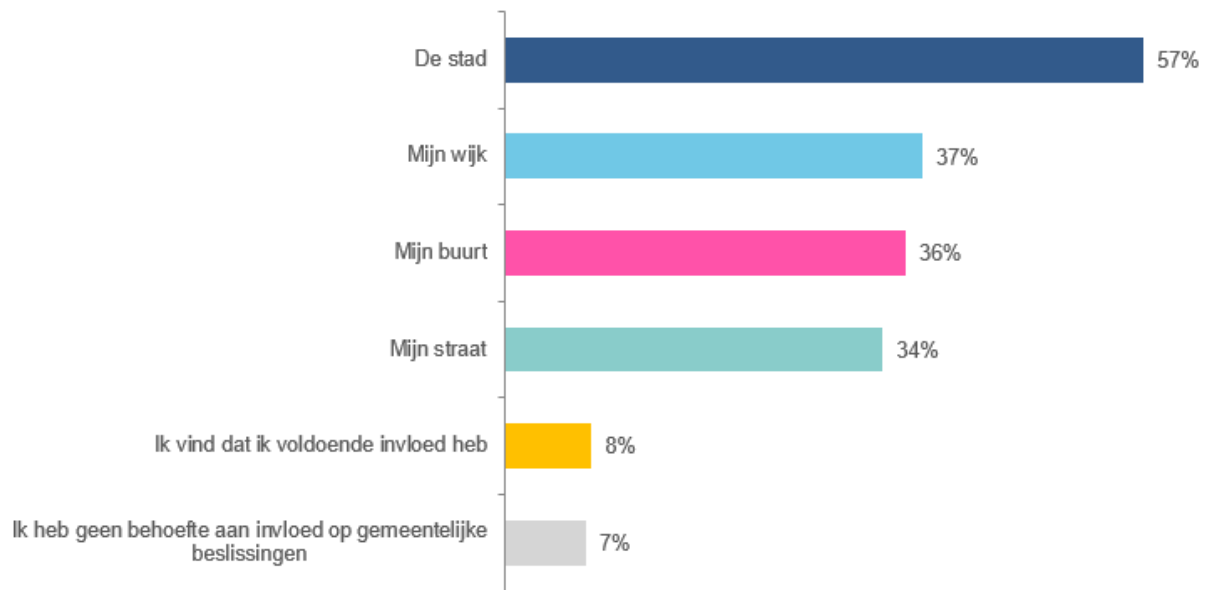
Vraag: Wat kan de gemeente beter doen aan de manier waarop de gemeente inwoners betreft bij stadsbreed beleid en/of de wijk?

Antwoord: De gemeente neemt mijn inbreng serieus



Wens tot meer invloed op niveau van de stad

Respondenten geven aan graag meer invloed op beslissingen van de gemeente op stadsniveau (57%) te willen. Dit wordt beduidend vaker genoemd dan invloed op buurt-, wijk- en straatniveau (34%-37%).



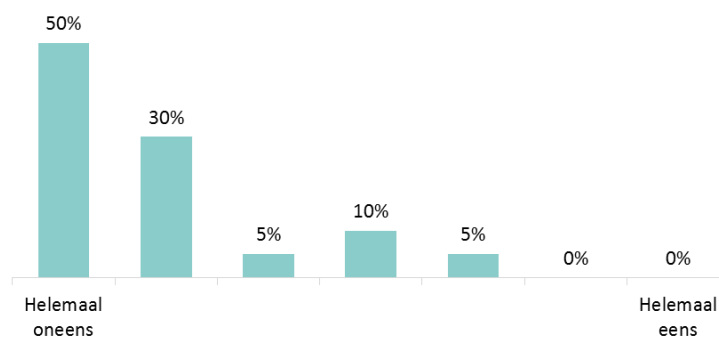
3.5 / Raadsconsultatie rekenkameronderzoek (2017)

In april 2017 heeft de rekenkamercommissie een enquête gehouden onder raadsleden van Groningen. De consultatie onder raadsleden is ook in hoofdstuk 1 al kort aangehaald. Opvallend in relatie tot de ingezette lijn van 'realisme en meervoudigheid' zijn de zaken die we hieronder aanhalen.

Uiteindelijke beslissingsrecht bij raad

Een grote meerderheid (85%) van de raadsleden vindt niet dat initiatieven vanuit inwoners het beslissingsrecht van de raad aantasten.

Initiatieven vanuit inwoners tasten het beslissingsrecht van de raad aan



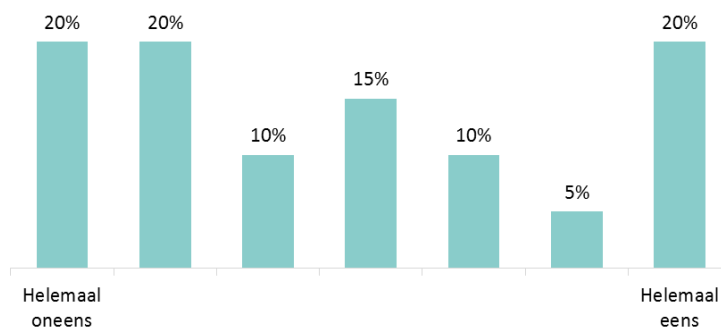
De motivering die de raadsleden hiervoor geven laat zien dat het antwoord soms ingegeven wordt door een positief oordeel over inwonersinbreng ("Initiatieven vanuit de bewoners kunnen de kwaliteit van dienstverlening aan de inwoners vaak versterken"), maar vaker door de visie dat de raad het uiteindelijke beslissingsrecht heeft en houdt, ook bij burgerinitiatieven. Raadsleden noemen daarbij als taak van de raad het beschermen van inwoners die minder bedreven zijn in het nemen van initiatief, het bewaken van het proces en de representativiteit.

Voldoen bestaande manieren om te weten wat speelt in de samenleving?

Raadsleden zijn verdeeld over de stelling dat de gemeenteraad aanvullende werkwijzen zou moeten ontwikkelen om te weten wat er speelt in de samenleving: bestaande manieren voldoen volgens 50% van de respondenten. Die bestaande manieren zijn met name informeel contact met inwoners, contact via bewonersorganisaties, via maatschappelijke organisaties en instellingen en

contact met partijleden. In de toelichting op de vraag worden deze kanalen overigens aangevuld met sociale media. 35% van de raadsleden denken dat wel aanvullende werkwijzen moeten worden ontwikkeld. 15% is neutraal.

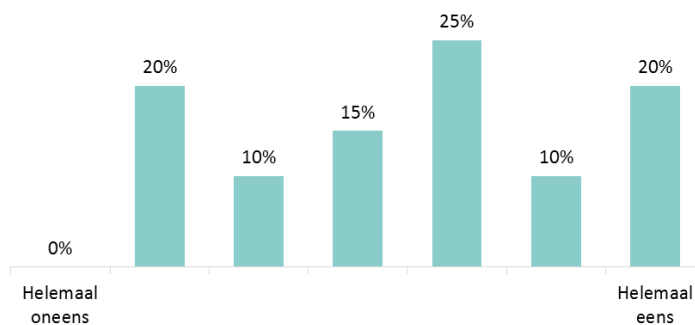
De gemeenteraad moet zelf aanvullende werkwijzen ontwikkelen om te weten wat er speelt in de samenleving



Raadsleden verdeeld over voorwaarde steun wijk- en buurtinitiatieven

In de consultatie is de raadsleden de stelling voorgelegd dat initiatieven uit buurt of wijk pas steun verdienen als duidelijk is of ze representatief zijn. De antwoorden daarop liepen uiteen, waarbij 50% het in een bepaalde mate eens was met de stelling, 20% het oneens was en 15% er neutraal in stond. Motivering varieert van “draagvlak is fijn maar niet noodzakelijk als het een goed initiatief is”, tot “het moet een gedragen plan zijn met duidelijkheid over tegenargumenten”. Dat 55% de stelling steunt, lijkt te stroken met de aandacht die de raad heeft voor zijn rol als hoeder van het democratisch proces, bijvoorbeeld in het debat over de rol van de raad bij gebiedsgericht werken van 23 maart 2016.

Initiatieven uit buurt of wijk verdienen pas steun als duidelijk is of ze representatief zijn



Raadsleden positief over zaken als communicatie, wijkwethouders en maatwerk

Op de vraag “Wat doet de gemeente volgens u goed als het gaat om het betrekken van inwoners?” werd een aantal keer de communicatie genoemd (ambtelijke taal mijden, goed verwachtingsmanagement) en het laagdrempelige (eerste) contact tussen inwoners en gemeente. Ook werd een aantal keer het college gecompimenteerd, vanwege het optreden van de wijkwethouders en het structureel gericht zijn op het betrekken van inwoners. Daarnaast werd het leveren van maatwerk genoemd (het aanpassen van de manier waarop inwoners betrokken worden bij de situatie).

Beschouwend

Kijkend naar de gesprekstafelsessie, het stadspanelonderzoek Stad en Raad, de inwonersconsultatie en de raadsledenenquête, is opvallend dat waar betrokkenen vanuit de gemeente (intern) en vanuit de stad (extern) *gezamenlijk* het gesprek voeren over wat nodig is voor goed samenspel tussen gemeente en gemeenschap, zij op elementen komen zoals in de hierboven gepresenteerde drieslag van 'realisme en meervoudigheid'. Dat wordt zichtbaar in paragraaf 3.2. Het lijkt erop dat waar intern en extern betrokkenen maar *met elkaar* spreken, het belang van gezamenlijke processen vanzelf extra aandacht krijgt. De uitspraken van deelnemers aan de tafelsessie zijn goed te verbinden met de elementen die ook terugkomen in het pleidooi van de Commissie Toekomstgericht lokaal bestuur en NSOB. Deelnemers aan de gesprekstafelsessie pleiten namelijk voor:

- / het centraal stellen van het idee, namelijk het geheel en de context waarin een traject speelt ('de maatschappelijke opgaven centraal')
- / een gelijkwaardige dialoog waarin betrokkenen voor elkaar open staan, vertrouwen hebben en een luisterende houding aannemen ('gelijkwaardigheid leefwereld en systeem')
- / een helder proces, verwachtingenmanagement, betrouwbaarheid en het op tafel leggen en waarderen van concrete belangen ('aandacht voor bestaande structuren en politiek')

Waar verschillende betrokkenen apart aan het woord komen, worden ook uitdagingen zichtbaar. Zo blijkt uit de verschillende consultaties die in dit hoofdstuk de revue passeren.

In paragrafen 3.3 en 3.4 laten het Stadspanelonderzoek Stad en raad (2016) en de Inwonerconsultatie rekenkameronderzoek (2017) de volgende uitdagingen zien:

- / betrokkenheid is een uitdaging op zich. In enquêtes is het moeilijk om minder betrokken inwoners te bereiken. Het beeld van betrokkenheid is vaak rooskleuriger dan de daadwerkelijke betrokkenheid;
- / het is realistisch om te erkennen dat een groot deel van de inwoners minder interesse, betrokkenheid en vertrouwen heeft. En dat interesse weliswaar samenhangt met waardering en vertrouwen, maar daadwerkelijke betrokkenheid soms ook kan leiden tot minder waardering of vertrouwen;
- / daadwerkelijk betrokken respondenten zien verbeterpunten als het gaat om: 1) het benaderen van alle partijen die bij een onderwerp betrokken zijn; 2) het serieus nemen van de inbreng van inwoners;
- / respondenten wensen met name invloed op het niveau van de stad, dit terwijl in de gemeenteraad de aandacht bij democratische vernieuwing vooral uit gaat naar de gebiedsgerichte aanpak (vgl. ook paragraaf 1.3).

Paragraaf 3.5 laat, op basis van de Raadsconsultatie rekenkameronderzoek (2017), zien dat 'realisme en meervoudigheid' ook voor de raad een levend onderwerp is. Een zaak die overigens ook niet kan zonder ervaren, leren en ontwikkelen in de praktijk. Zowel als het gaat om de match van het beslissingsrecht van de raad met initiatieven uit de stad, het ontwikkelen van aanvullende werkwijzen om te weten wat er speelt in de stad als de rol van hoeder van het democratisch proces zijn de opvattingen en motieven van raadsleden behoorlijk verschillend. Hier is een duidelijke relatie te leggen met 'aandacht voor bestaande structuren en politiek', namelijk in het verhelderen en versterken van waar de raad voor staat in het samenspel in Groningen.



Bijlage 1 Bronnen

Geïnterviewde personen

Algemeen

Datum	Type gesprek	Persoon	Functie/Betrokkenheid
21 maart	Interview / intern	Dhr. Van der Schaaf	Wethouder, portefeuillehouder Gebiedsgericht werken
28 maart	Skypegesprek / intern	Mevr. Van de Wetering	Concernstaf

Casus Leefstraat (met focus op Kleine Leliestraat en Grote Appelstraat)

Datum	Type gesprek	Persoon	Functie/Betrokkenheid
In de periode 1-20 juni 2017	Telefonisch gesprek / extern	Mevr. Ottink	Bewoner
In de periode 1-20 juni 2017	Telefonisch gesprek / extern	Mevr. Meijer en Van de Beld	Bewoners
15 juni 2017	Groepsgesprek / intern	Dhr. Van Keulen	Wethouder
15 juni 2017	Groepsgesprek / intern	Dhr. Stiekema	Coördinator Groenparticipatie
15 juni 2017	Groepsgesprek / intern	Dhr. Wagenaar	Stadsdeelbeheerder

Casus Woldringlocatie

Datum	Type gesprek	Persoon	Functie/Betrokkenheid
In de periode 1-20 juni 2017	Telefonisch gesprek / extern	Mevr. De Boer	Voorzitter bezorgde bewoners
In de periode 1-20 juni 2017	Telefonisch gesprek / extern	Dhr. Den Boer	Voorzitter Wijkraad Paddepoel
9 juni 2017	Telefonisch gesprek / extern	Dhr. Riegman	Ontwikkelaar Woldringcomplex
7 juni 2017	Groepsgesprek / intern	Dhr. Van der Schaaf	Wethouder
7 juni 2017	Groepsgesprek / intern	Dhr. Klok	Bestemmingsplanjurist
7 juni 2017	Groepsgesprek / intern	Dhr. Zaal	Projectleider Woldringlocatie

Casus Wijkbedrijf Selwerd

Datum	Type gesprek	Persoon	Functie/Betrokkenheid
In de periode 1-20 juni 2017	Telefonisch gesprek / extern	Dhr. Koenders	Ondernemend Selwerd
In de periode 1-20 juni 2017	Telefonisch gesprek / extern	Mevr. Van Voorn	Wijkbedrijf Selwerd
In de periode 1-20 juni 2017	Telefonisch gesprek / extern	Mevr. Bougoufa	Wijkbedrijf Selwerd
In de periode 1-20 juni 2017	Telefonisch gesprek / extern	Dhr. Adema	KAW
7 juni 2017	Groepsgesprek / intern	Dhr. Van der Schaaf	Wethouder
7 juni 2017	Groepsgesprek / intern	Dhr. Wijnsma	Stadsdeelcoördinator

7 juni	Telefonisch gesprek / intern	Mevr. Kroon	Beleidsmedewerker Sociaal Domein
--------	------------------------------	-------------	----------------------------------

Casus Coenderspark

Datum	Type gesprek	Persoon	Functie/Betrokkenheid
In de periode 1-20 juni 2017	Telefonisch gesprek / extern	Mevr. Keijer	Initiatiefnemer
In de periode 1-20 juni 2017	Telefonisch gesprek / extern	Mevr. De Boer	Ondernemer Coendersborg
In de periode 1-20 juni 2017	Telefonisch gesprek / extern	Dhr. Horst	Buurtgenoot Coenderspark
In de periode 1-20 juni 2017	Telefonisch gesprek / extern	Dhr. Hacquebord	Buurtgenoot Coenderspark
15 juni 2017	Groepsgesprek / intern	Dhr. Schroor	Wethouder
15 juni 2017	Groepsgesprek / intern	Dhr. Mooij	Stadsdeelcoördinator Zuid
15 juni 2017	Groepsgesprek / intern	Mevr. Halsema	Beleidsadviseur Verkeer en vervoer

Geraadpleegde documenten

Voor de geraadpleegde bronnen verwijzen we u naar de voetnoten in de tekst.

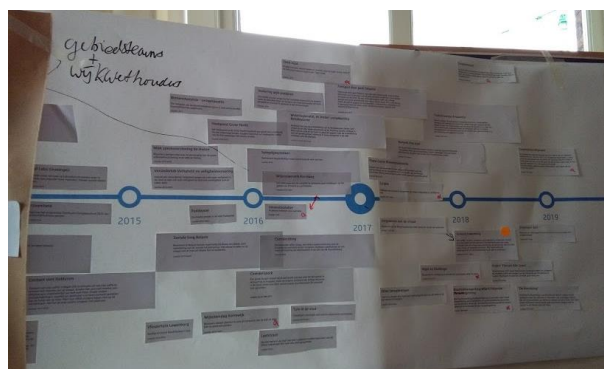


Bijlage 2 voorbeelden burgerbetrokkenheid

Om inzicht en overzicht te creëren in de activiteiten die Groningen uitvoert op het gebied van participatie, hebben we drie methoden ingezet:

- 1 **Een enquête** onder 'sleutelfiguren' (raadsleden, afdelingsmanagers, teammanagers, betrokken inwoners, het ondernemersplatform en vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties). De sleutelfiguren zijn gevraagd naar participatietrajecten en/of gehanteerde participatie-instrumenten vanaf 2011 tot op heden in Groningen. Daarbij werd gevraagd naar het doel van het participatievoorbeeld en wie erbij betrokken waren. Verder werd gevraagd of het ging om participatie waarbij de gemeente of de gemeenschap de trekker was en of de nadruk lag op *meedenken* of op *meedoen*.
- 2 **Analyse van berichten op internet** (sociale media, websites en plaatselijke media) over participatietrajecten;
- 3 **Een duidingssessie** met ambtenaren die betrokken zijn bij participatietrajecten.

De enquête en het onderzoek op sociale media hebben geleid tot een lijst van bijna 50 voorbeelden van inwonerparticipatie. Deze lijst is benut om inzicht te verkrijgen in de activiteiten en samenhang op het gebied van burger- en overheidsparticipatie in de gemeente Groningen, maar ook als voorselectie voor nader te onderzoeken 'cases' (zie hoofdstuk 2). De opgehaalde participatietrajecten zijn in een duidingssessie voorgelegd aan 12 ambtenaren die betrokken zijn bij inwonerparticipatie in de gemeente. Vragen die daarbij aan bod kwamen zijn: Wat valt op? Ligt het initiatief vaker bij de gemeente of bij de gemeenschap? Is er een ontwikkeling in de tijd te herkennen?



Nr.	Casus	Omschrijving casus en rolverdeling gemeente-gemeenschap	
1	Festival Let's Gro	Let's Gro is een jaarlijks festival in november over de toekomst van Groningen. Het is een festival vol goede gesprekken, leerzame bijeenkomsten, interactief debat, gastvrijheid, gezelligheid, verwondering en inspiratie. Tijdens Let's Gro kun je je mening geven over wat er gebeurt in de stad, je met ideeën voeden en je horizon verbreden in de fysieke en digitale wereld. Het festival had in 2016 10.000 bezoekers: Groningers van alle leeftijden en pluimage. Voor een impressie kijk op: https://youtu.be/9FftOFNDGKk <u>Looptijd: jaarlijks sinds 2013</u>	Meedenken/meedoen gemeente Meedenken/meedoen gemeenschap
2	Spiegelgesprekken	Deelnemers dagbesteding vragen wat belangrijk was voor hen.	Meedenken gemeente

		<u>Looptijd: 2016</u>	
3	Wijkbedrijf Selwerd (2x)	Bewoners uit Selwerd werken samen aan een mooier en beter Selwerd en hun eigen toekomst <u>Looptijd 2014-nu</u>	Meedenken/meedoen gemeente
4	Woldringlocatie, en breder: ontwikkeling Reitdiepzone	Inspraak met oog op ontwikkeling van de Reitdiepzone. Eerder veel verzet uit de wijk tegen woontoren op de Woldringlocatie. College is later met de raad en de buurt in gesprek gegaan over de ontwikkeling van het gehele gebied. Hierna is er meer draagvlak in de wijk ontstaan voor de plannen. <u>Looptijd: Voorjaar 2016 - heden</u>	Meedenken/meedoen gemeente
5	Toekomstvisie A-kwartier (5x)	Ten aanzien van het A-kwartier trekken de gemeente en de bewoners van de buurt gezamenlijk op. Er vindt maandelijks overleg plaats in de Werkgroep A-kwartier. In deze werkgroep brengen de bewoners en de gemeente alle ideeën in voor de ontwikkeling van de buurt. Sommige initiatieven worden door de bewoners zelf uitgevoerd. In de werkgroep zijn de bewoners actief betrokken bij het maken van de plannen voor bijvoorbeeld de inrichting van de openbare ruimte. <u>Looptijd: 2015-2019</u>	Meedoen gemeente
6	Fietspad door park Selwerd	Fietsroute door park Selwerd naar Zernike (universiteit) is de drukste fietsroute van Groningen en wordt veel gebruikt door studenten. Het huidige fietspad was te smal voor de grote fietsstromen. Na een mislukte poging heeft het college gezegd dat het de participatie overnieuw wilde doen. Daarop is de gemeente met blanco vellen de wijk in gegaan en heeft aan bewoners, ondernemers, studenten e.a. gevraagd naar de beste route. Verkeerskundigen stelden zich daarbij faciliterend op. <u>Looptijd: 2016-2017</u>	Meedoen gemeente
7	Contact met daklozen	Gewoon een kop koffie nodigde alle Groningers uit een kop koffie te drinken met mensen van de straat. In de sliptestream zijn meer activiteiten georganiseerd. Onder andere stadswandelingen, waarbij (ex-)daklozen hun levensverhaal vertelden aan de hand van de stad. Meer dan 2000 Stadlers liepen mee op de wandelingen. Het liet de stad anders omgaan met zijn daklozen. <u>Looptijd: 2013-2016</u>	Meedenken/meedoen gemeenschap
8	Sociale long Beijum (2x)	Bewoners in Beijum komen regelmatig bij elkaar om ideeën voor verbetering van de sociale infrastructuur met elkaar te delen en te vragen wie er mee wil helpen die te realiseren. <u>Looptijd: 2015-heden</u>	Meedenken/meedoen gemeenschap
9	Buurtmoestuin	Bewonersinitiatief om achter de woningen op gemeentegrond een buurttuin te maken. <u>Looptijd: 2011-2012</u>	Meedoen gemeenschap
10	Coendersborg	Omwonenden willen graag een betere speelvoorziening voor de kinderen (nu een door	Meedoen gemeenschap

		bomen omgeven afgelegen speeltuintje) en ook meer ontmoeting als wijkbewoners in de tuin van De Coendersborg. <u>Looptijd: 2016</u>	
12	Coenderspark (3x)	Een groep burgers kwam bij de gemeente met een plan om een parkje in de buurt op te knappen, maar vervolgens ontstond een heftige discussie in de buurt omdat een klein aantal andere buurtbewoners dit initiatief niet zag zitten. <u>Looptijd: eerste helft 2016</u>	Meedenken/meedoen gemeenschap
13	De Oude Bieb Lewenburg	Naar aanleiding van een onderzoek gedaan door ervaringsdeskundigen op het gebied van armoede, is er begin 2014 een ontmoetingsplek gerealiseerd voor mensen die door langdurige armoede moeite hebben om het contact met de wereld om hen heen te onderhouden. Schaamte, psychische problematiek en simpelweg gebrek aan geld ligt hier vaak aan ten grondslag. Isolering is het gevolg en een neerwaartse spiraal is in gang gezet. <u>Looptijd: januari 2014-heden</u>	Meedenken/meedoen gemeente
14	Stationsgebied Groningen	Voorbeeld van een project in het ruimtelijk-economische domein waar de betrokkenheid van burgers een hele belangrijke rol heeft gespeeld en sturend is geweest in het eindresultaat. <u>Looptijd: 2013-heden</u>	Meedenken gemeente
15	Station Europapark	Voorbeeld van een project in het ruimtelijk-economische domein waar de betrokkenheid van burgers een hele belangrijke rol heeft gespeeld en sturend is geweest in het eindresultaat. <u>Looptijd: 2007-2012</u>	Meedenken gemeente
16	Aanpak Ring Zuid (2x)	Een groot infrastructureel project waarbij naast de reguliere inspraak ook actieve clubs van omwonenden (zoals Groningen verdient beter) zijn ontstaan die zich zeer actief met het proces bemoeien. <u>Looptijd: 2015-heden</u>	Meedenken gemeente Meedenken gemeenschap
17	Invoering wijkparkeren	Voorbeeld van een project in het ruimtelijk-economische domein waar de betrokkenheid van burgers een belangrijke rol heeft gespeeld en sturend is geweest in het eindresultaat. <u>Looptijd: 2016</u>	Meedenken gemeente
18	Wijkcoöperatie Korreweg (2x)	Een wijkcoöperatie die mogelijk de gemeente gaat challengen op het gebied van activatie en participatie <u>Looptijd: 2016-heden</u>	Meedenken/meedoen gemeenschap
19	Golvend Lewenburg (3x)	Een groep 'burgers', bewoners van Lewenburg, was een aantal jaren betrokken bij het wijkteam. Het wijkteam bestond naast bewoners ook uit vertegenwoordigers van de gemeente, van het WIJ-team en van de woningcorporaties. NA afloop van het NLA zijn de bewoners doorgedaan met Golvend Lewenburg. Hier wordt intensief samengewerkt om de leefbaarheid in de wijk te vergroten. <u>Looptijd: mei 2016 - heden</u>	Meedenken/ meedoen gemeenschap Meedoen gemeente

20	Hoekpand Grote Markt	Het hoekpand op de Grote Markt-Oosterstraat wordt herontwikkeld. Via een prijsvraag konden Stadjsers stemmen en meebepalen welke van de drie ontwerpen het moest worden. <u>Looptijd: 2016-2017</u>	Meedenken gemeente
21	Veranderlabs Veiligheid en veiligheidservaring / Sociale Zekerheid	Vanuit het Veranderlab Veiligheid zijn de deelnemers op zoek gegaan naar veiligheid in de stad. Daarbij ging het om een brede opvatting van het bevorderen van veiligheid (en niet (alleen) om het wegnemen van onveiligheid). <u>Looptijd: 2015-2016</u>	Meedenken/meedoen gemeente
22	Innovatieatelier	Innovatieve Projecten indienen voor subsidie. <u>Looptijd: 2016</u>	Meedenken en meedoen gemeente
23	Wijk speelvoorziening de Hunze	Bewoners denken mee over de vervanging van de grote wijkspeelvoorziening in de wijk de Hunze. <u>Looptijd: 2015-2016</u>	Meedenken gemeente
24	Schots en scheef	Zelfstandig groepswoon in eigen beheer door rolstoel afhankelijke mensen. <u>Looptijd: 2013-heden</u>	Meedoen gemeenschap
26	Duurzaamheid	Als resultaat van het programma Groningen Energieneutraal 2035 zijn diverse buurtinitiatieven gestart. <u>Looptijd: sinds 2014</u>	Meedenken/meedoen gemeente Meedenken/meedoen gemeenschap
27	Place Game Binnenstadsvisie	Samen met omwonenden is het ontwerp uitgewerkt voor de herinrichting van de Westerhaven in het kader van de binnenstadsvisie. Dit is gebeurd op locatie in een speciaal ingericht pand. <u>Looptijd: 2016-2017</u>	Meedenken gemeente
28	Right to Challenge	De gemeente uitdagen om het zelf als organisatie beter te doen. <u>Looptijd: sinds 2016</u>	Meedenken/meedoen gemeente
31	Social Labs Groningen	Social Labs moet een pop-up laboratorium worden waar in sprintruns, van ongeveer twee maanden, nieuwe sociale ideeën ontstaan. <u>Looptijd: sinds 2014</u>	Meedenken/meedoen gemeenschap
33	Leefstraat	Na een motie in de raad over een Leefstraat hebben bewoners van de Kleine Leliestraat zich voor een pilot aangemeld. <u>Looptijd: 2016</u>	Meedoen gemeente/gemeenschap
34	G1000	Een burgertop waarbij 1000 Stadjsers de agenda voor Stad maakten. Inwoners adopteren vervolgens een eigen onderwerp en realiseren dat. <u>Looptijd 2015 (en follow up van de ideeën)</u>	Meedenken/meedoen gemeente
35	Vergroenen van de straat	Bewoners van de Mondriaanstraat wilden graag de straat vergroenen. <u>Looptijd: 2016-2017</u>	Meedoen gemeenschap
36	Vlindertuin Lewenborg	Aanleg en instandhouding buurttuin. <u>Looptijd: 2012-2013</u>	Meedoen gemeenschap
37	Paddepoel	Cocreatie proces in de wijk Paddepoel.	Meedenken/meedoen

		<u>Looptijd: 2015-heden</u>	gemeenschap
38	Heerdenaanpak	In Beijum werken WIJ Beijum, De Huismeesters, Nijestee en een aantal bewoners samen om zo concreet mogelijk de problemen in de woonomgeving in beeld te brengen. <u>Looptijd: 2012-heden</u>	Meedenken/meedoen gemeente
39	Coöperatieve Wijkraad	De coöperatieve wijkraad bestaat voor een deel (2/3) uit wijkbewoners en voor een deel (1/3) uit raadsleden. De raadsleden zijn afgevaardigd, de wijkbewoners zijn geloot. Loting zorgt voor een gelijke kans op deelname. Iedere wijkbewoner is een expert als het gaat om zijn of haar eigen wijk en kan daarom meedoen. De coöperatieve wijkraad neemt beslissingen over zaken die op wijkniveau spelen .Verbinding van de representatieve en participatieve democratie. Zeggenschap naar de wijk brengen. <u>Looptijd: 2017</u>	Meedenken gemeente/gemeenschap
40	Binnenstadsvisie - ontwerpcafés	Ten behoeve van de binnenstadsvisie zijn o.a. met ontwerpcafés inspraakreacties opgehaald. <u>Looptijd: 2015</u>	Meedenken gemeente
41	Buurtsamenwerking Wijert/Helpman - Burgerbegroting	Buurtsamenwerking De Wijert/Helpman is een plek waar zowel dagbesteding, werk-leerplekken en participatiebanen gevonden kunnen worden. Vanuit de Buurtsamenwerking wordt een begin gemaakt om te komen tot een burgerbegroting. <u>Looptijd: 2015-heden</u>	Meedenken/meedoen gemeenschap
42	MFC De Stroming	MFC De Stroming is in 2013 opgericht door een groep enthousiaste bewoners uit de Rivierenbuurt. Met behulp van Christelijke Woningstichting Patrimonium en het Stadsdeel Zuid is het centrum uitgegroeid tot dé ontmoetingsplek in de wijk. Het centrum wordt volledig gerund door vrijwilligers. Samen zorgen zij voor diverse activiteiten, het beheer, schoonmaak en de uitbating van het buurthuis. Alle activiteiten worden georganiseerd vanuit de gedachte 'voor de buurt, door de buurt, met de buurt'. <u>Looptijd: 2013-heden</u>	Meedoen gemeenschap
43	Tuin in de Stad (2x)	Vrijwilligers verzorgen een tuin en organiseren activiteiten. <u>Looptijd: 2015-heden</u>	Meedoen gemeenschap
45	Otter terugbrengen	Inwoners maken zich hard voor het terugbrengen van de otter in de gemeente Groningen. <u>Looptijd: 2016-heden</u>	Meedenken gemeenschap
46	Project 'Fietsen Alle Jaren'	Vanaf voorjaar 2017 rijden er riksja's door Groningen om ouderen te vervoeren. Dat is een project van de Fietsersbond. Studenten en andere vrijwilligers moeten de karretjes gaan besturen. <u>Looptijd: 2017</u>	Meedoen gemeenschap
47	'De Wandeling'	Stichting De Wandeling is voornemens een plek te creëren in het Stadspark waar alle inwoners en bezoekers van Groningen welkom zijn om te ontspannen, om samen te werken en om te leren. Een	Meedoen gemeenschap

		klein stukje inclusieve maatschappij waar duurzame omgang met de natuur en de mensheid centraal staat. <u>Looptijd: 2017</u>	
48	Groningen3p0	Inwoners van Groningen helpen de stad te verduurzamen met een burgerinitiatief. <u>Looptijd: 2017</u>	Meedenken/meedoen gemeenschap
49	Experiment Cannabis	Het burgerinitiatief, gestart door de Jonge Democraten, roept de gemeente op om aansluiting te zoeken bij een wetenschappelijk experiment in Utrecht, waarbij een vereniging wordt opgezet van cannabisgebruikers die zelf wiet kweken en consumeren. <u>Looptijd: 2012</u>	Meedenken gemeenschap
50	Wijkstemdag Korrewijk	Bewoners dienen plannen in voor de toekomst van de wijk en daar kan op gestemd worden. De gekozen plannen worden samen uitgevoerd. <u>Looptijd: 2013-heden</u>	Meedenken gemeenschap
51	StadAdviseert	Op verschillende manieren vraagt de gemeente inwoners naar hún mening als er nieuwe plannen (nieuw beleid) gemaakt worden. Als het gaat om sociale vraagstukken, doet de gemeente dat via StadAdviseert. <u>Looptijd: 2016-heden</u>	Meedenken gemeente
52	Open raad	Stadgers konden allerlei ideeën en plannen voor de eigen straat, wijk of de hele stad indienen tijdens een 'Open raad'. <u>Looptijd: 2016</u>	Meedenken/meedoen gemeente



Bijlage 3 Uitkomsten inwonersconsultatie

Digitale inwonersconsultatie

Via de website www.betrokkengroningen.nl konden inwoners van Groningen van 8 juni tot en met 21 juni 2017 een vragenlijst invullen. Om zoveel mogelijk inwoners uit te nodigen tot deelname is er campagne gevoerd via onder andere locatiegerichte advertenties op NU.nl, websites van de Telegraaf Media Groep, social media (Facebook, Twitter) en de gemeentelijke website. Met een uitgebreid verificatieproces (o.a. postcode) is geborgd dat er geen 'dubbele invullers' zijn en dat alleen resultaten meegenomen zijn die betrekking hebben op de gemeente Groningen. Aan het onderzoek hebben 328 inwoners deelgenomen. In de analysefase is een weging toegepast op de resultaten. Bij het maken van die weging hebben wij gebruikgemaakt van een sociologische modellenbank (Mosaic) die wij correleren met de zes-positie postcodes van de respondenten. De conclusie is dat het alle Mosaic groepen uit de gemeente Groningen in voldoende mate bereikt en dat die vertegenwoordigd zijn in deze groep respondenten. De resultaten geven dan ook een goede indicatie van het algemene beeld in de gemeente.

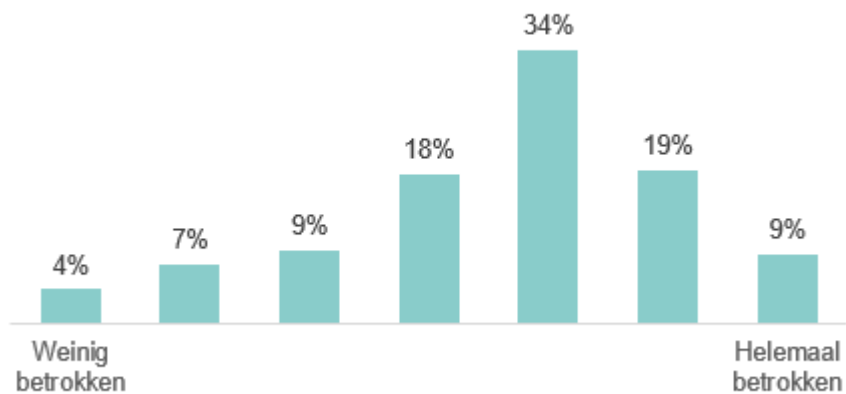


Resultaten

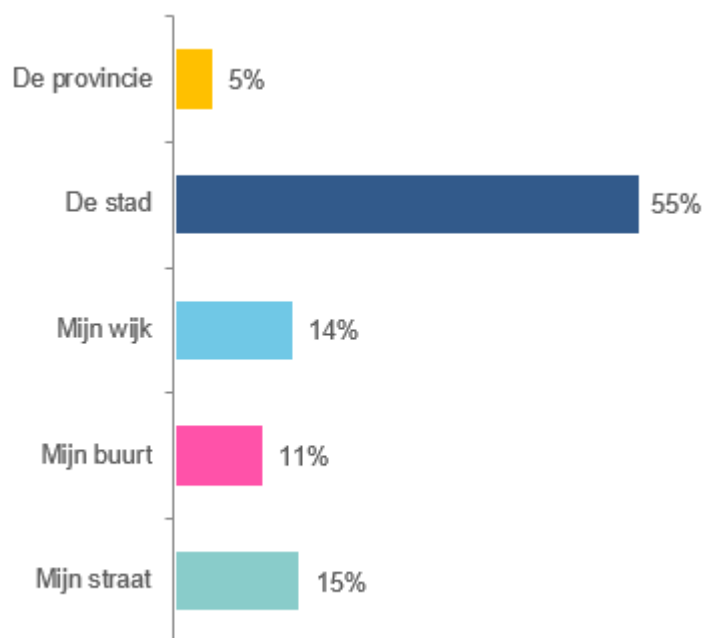
Hierna staan de bevindingen uit de inwonersconsultatie samengevat.

Maatschappelijke betrokkenheid

De respondenten zijn bevroegd op hoe maatschappelijk betrokken zij zichzelf vinden. Dat levert het volgende beeld op: 3 op de 5 respondenten (62%) vindt zichzelf in vergelijking met anderen meer maatschappelijk betrokken. Ruim de helft (55%) geeft aan het meest betrokken te zijn op stadsniveau.

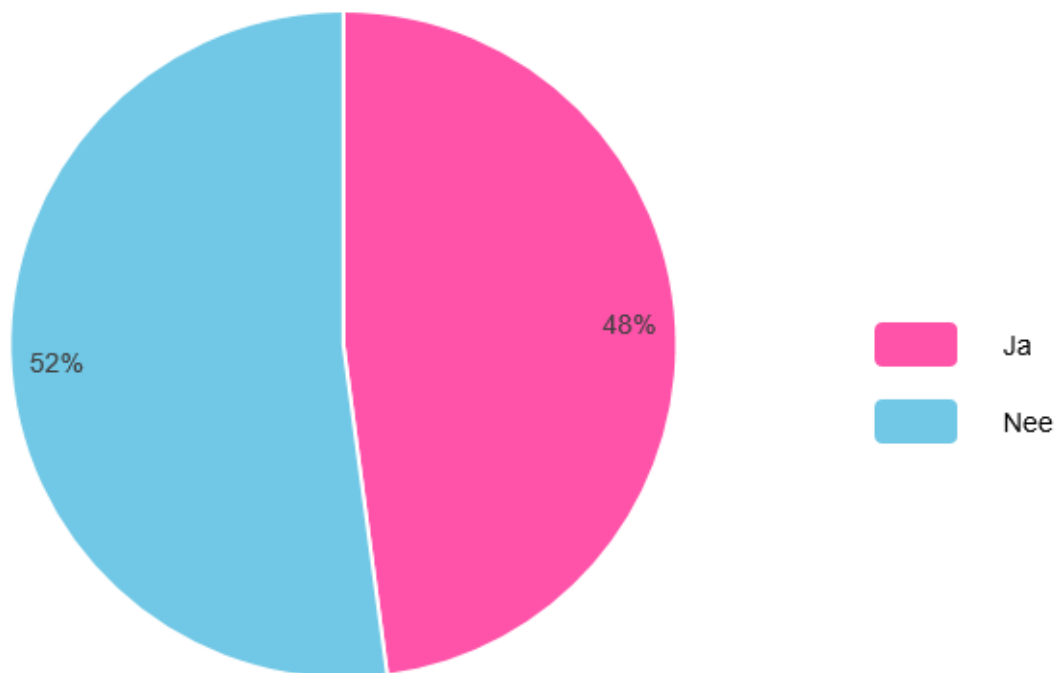


Vraag: Hoe maatschappelijk betrokken vindt u uzelf in vergelijking met anderen?



Vraag: Ik ben het meest betrokken bij

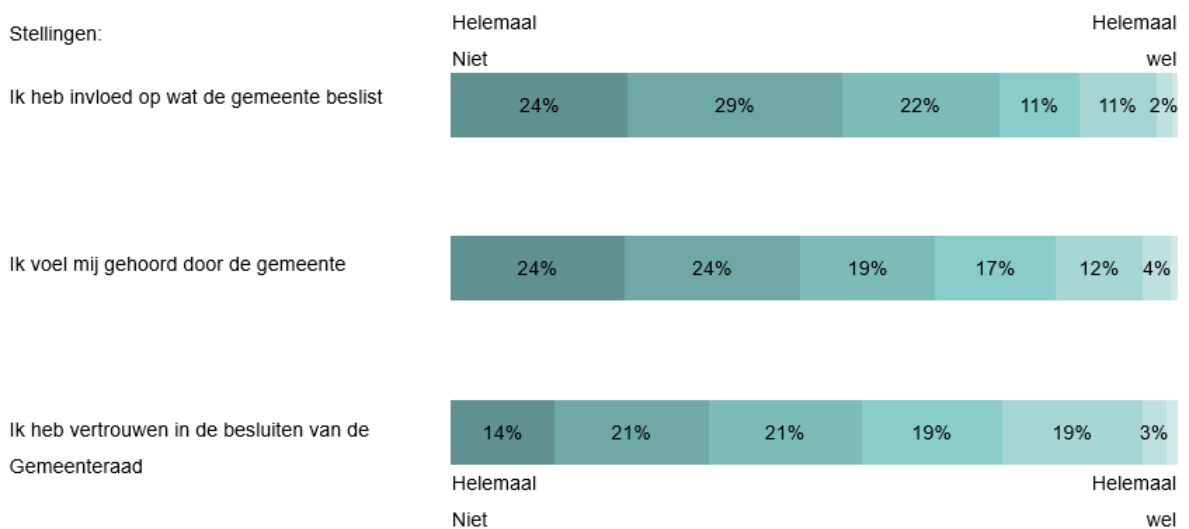
Verder heeft ongeveer de helft van de respondenten (48%) in de afgelopen twee jaar daadwerkelijk met de gemeente meegedacht over een bepaald onderwerp.



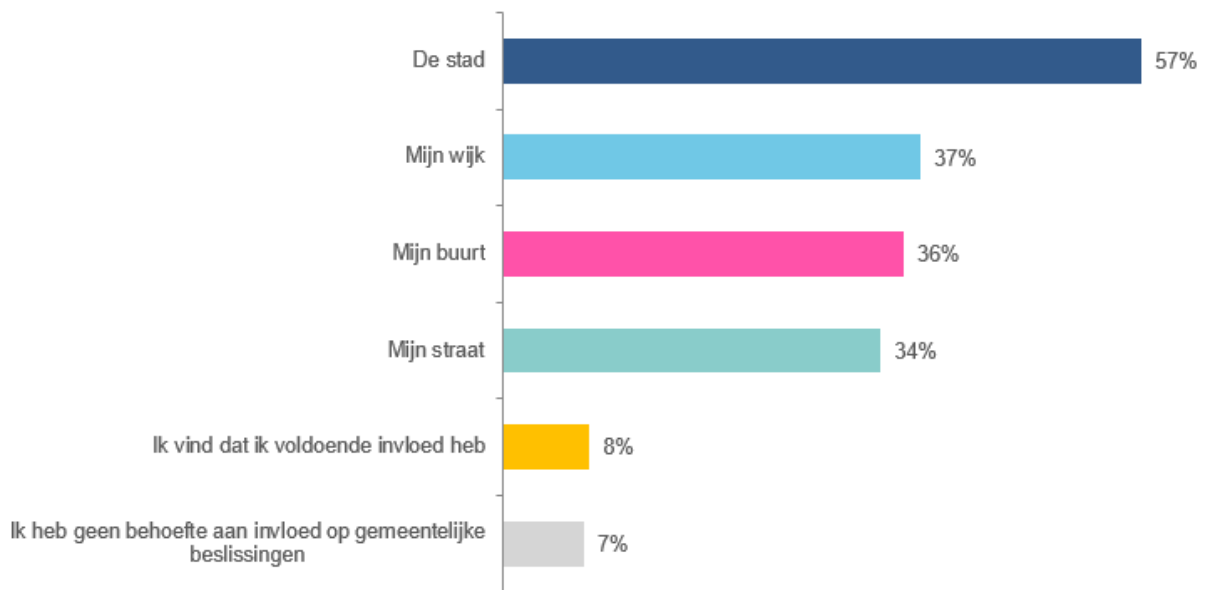
Vraag: Heeft u in de afgelopen twee jaar wel eens met de gemeente meegedacht over een bepaald onderwerp?

De gemeente

Vervolgens zijn de respondenten bevraagd op de mate van invloed die zij ervaren op wat de gemeente beslist en het vertrouwen dat zij hebben in besluiten van de gemeenteraad. Driekwart van de respondenten (75%) geeft aan geen of nauwelijks invloed te hebben op wat de gemeente beslist. Tweederde voelt zich niet gehoord (67%) en ruim de helft (56%) heeft geen vertrouwen in besluiten van de gemeenteraad.



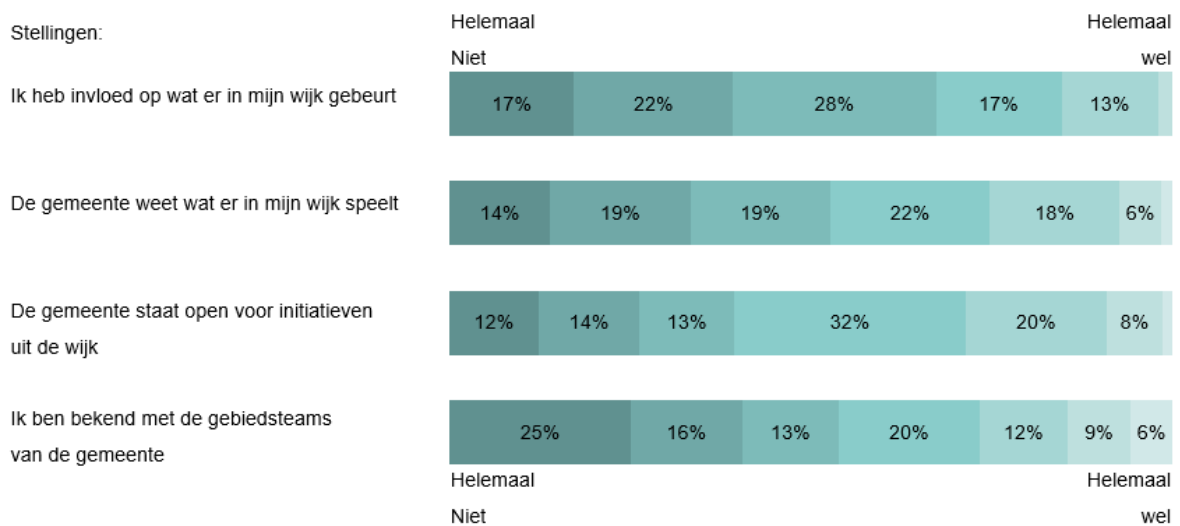
Respondenten geven aan graag meer invloed op beslissingen van de gemeente op stadsniveau (57%) te willen. Dit wordt beduidend vaker genoemd dan invloed op buurt-, wijk- en straatniveau (34%-37%). Daarnaast is het opvallend dat slechts 7% geen behoefte heeft aan invloed op gemeentelijke beslissingen.



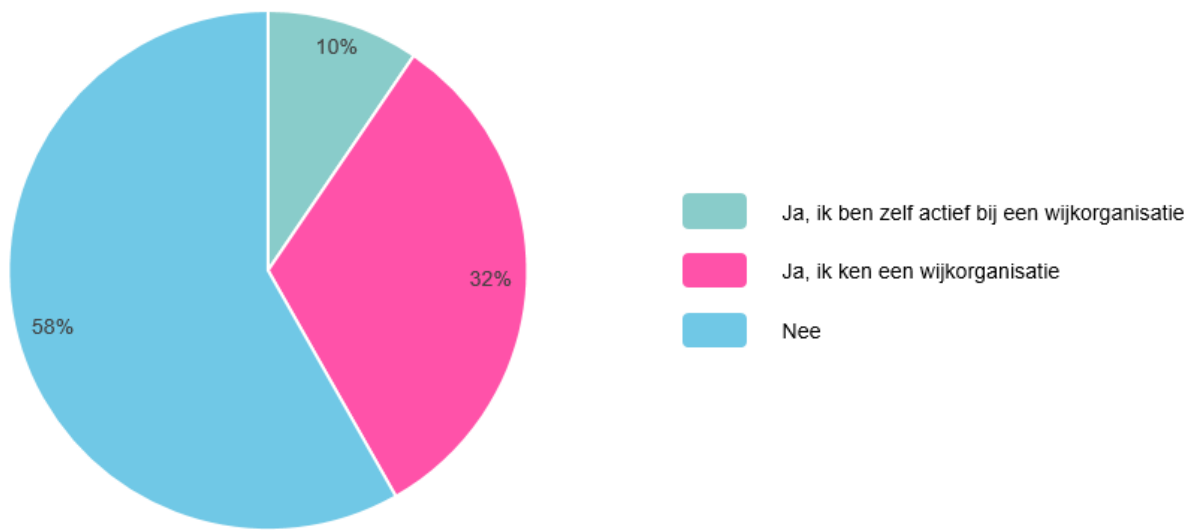
Vraag: Ik wil graag meer invloed over beslissingen van de gemeente die gaan over (meerdere antwoorden mogelijk):

De wijk

In de inwonersconsultatie zijn respondenten ook gevraagd naar hun betrokkenheid op wijkniveau. Tweederde van de respondenten (67%) geeft aan geen of nauwelijks invloed te hebben op wat er in de eigen wijk gebeurt. Ongeveer een kwart (26%) geeft aan dat de gemeente weet wat er in hun wijk speelt, de helft (52%) geeft aan dat dit niet zo is. Eenderde antwoordt neutraal op de vraag of de gemeente openstaat voor initiatieven uit de wijk, een iets grotere groep (39%) geeft aan dat dit niet het geval is. Ruim een kwart (27%) is bekend met de gebiedsteams van de gemeente, maar de meerderheid (54%) is hier niet bekend mee.



Verder is eenderde bekend met actieve wijkorganisaties en 10% van de respondenten is zelf actief bij een wijkorganisatie.



Communicatie

Tot slot konden inwoners op een aantal thema's aangeven wat er goed gaat met betrekking tot burgerbetrokkenheid en wat er beter kan. Opvallend hierin is communicatie. Volgens een kwart van de respondenten (24%) geeft de gemeente haar inwoners begrijpelijke en inhoudelijke informatie, maar kan volgens eenderde (32%) de informatie over wat er met de inbreng van inwoners gebeurt beter.

