


Onderwerp Stand van zaken participatiebeleid en hoe verder
Ter bespreking
Steller Lidwien Reehuis (Fred Stol)

De leden van de raad van de gemeente Groningen
te
GRONINGEN

Telefoon 64 18 Bijlage(n) 0 Ons kenmerk 225207-2023
Datum 19-07-2023 Uw brief van Uw kenmerk 

Geachte lezer,

Met deze brief willen wij u informeren over de stand van zaken en het vervolg met betrekking tot ons participatiebeleid en u uitnodigen hierover met ons van gedachten te wisselen. Participatiebeleid vereist een aantal eensluidende uitgangspunten en een visie. In deze brief geven we aan waar we nu staan en wat de vervolgstappen zijn.

Meer zeggenschap voor onze Groningers¹. Dat is wat wij als gemeente willen. Daarmee bedoelen wij dat Groningers meer invloed krijgen op thema's die hen aangaan. Participatie is een middel om dit te bereiken. We geloven dat Groningers kennis, kunde en ervaringen hebben die van grote waarde zijn. Het meenemen van deze perspectieven levert beter beleid en daarmee betere besluiten op.

Participatieprocessen zijn divers en vinden in de gehele gemeente op allerlei niveaus plaats. Dat gaat van strategisch beleid tot het inrichten van een speeltuin. Participatie is maatwerk. Tegelijkertijd verwachten Groningers duidelijkheid hoe zij mee kunnen denken en doen in een project of beleidsvraagstuk en hoe de belangen worden afgewogen. Ook bestuurders en ambtenaren hebben een zeker houvast nodig.

Een gezamenlijke taal en een gezamenlijk beeld over participatie zorgen voor realistische verwachtingen. Daarnaast werkt het kabinet aan nieuwe landelijke wetgevingen waarbij van ons gevraagd wordt om participatie goed te regelen. Initiatiefnemende Groningers en andere partijen, zoals bijvoorbeeld medeoverheden, hebben aanknopingspunten nodig hoe wij als gemeente kijken naar participatie. Het is daarom nodig en zinvol om overkoepelend participatiebeleid vast te stellen. Voor een goed begrip lichten we in deze brief eerst de nieuwe wettelijke kaders toe.

¹ Groningers zijn: inwoners, ondernemers, maatschappelijke instellingen en overige belanghebbenden.

Volgvel 1

Vervolgens geven we een eerste aanzet voor overkoepelend participatiebeleid met een definitie, visie, taal en beeld. In het laatste deel beschrijven we het vervolgproces.

Nieuwe wettelijke kaders

Met de komst van de *Omgevingswet* moet de overheid bij initiatieven en besluitvorming in het fysieke domein verplicht aan participatie doen². Dat is centraal geregeld. De gemeente moet aangeven hoe ze invulling heeft gegeven aan haar participatie. Deze motiveringsplicht gaat er impliciet vanuit dat er participatiebeleid is vastgesteld. Anders is niet vast te stellen dat aan het participatiebeleid is voldaan.

Het wetsvoorstel *Versterking participatie op decentraal niveau* betreft al het beleid van de gemeente. Het is een aanpassing van de Gemeentewet en verbreedt de huidige inspraakverordening naar een participatieverordening³. Zonder het stellen van inhoudelijke eisen, spoort dit wetsvoorstel ons als gemeente aan om beleid te ontwikkelen voor participatie van onze Groningers bij de voorbereiding, uitvoering en evaluatie van beleid.

In het kader van de Omgevingswet heeft er in 2021 een pilot plaatsgevonden⁴ over participatie bij de totstandkoming van een omgevingsplan. Daarnaast heeft er in datzelfde jaar ook een meningsvormende sessie in uw raad plaatsgevonden over participatie in de Omgevingswet. De denklijnen uit de pilot en de meningsvormende sessie, zoals verwoord in het pilotverslag en de voorlopige uitgangspunten, zijn in onderstaande visie en waarden meegenomen.

Vervolgens heeft op 9 februari 2022 een meningsvormende sessie over participatie in de brede zin plaatsgevonden onder leiding van adviesbureau Berenschot. Op 30 juni 2022 en 5 oktober 2022 waren er bijeenkomsten met de raadswerkgroep ‘Verbinding in Groningen’. Ook hiervan hebben we de elementen vertaald in onderstaande visie en waarden.

Bestaande wetgeving in het sociale domein

Het sociale domein kent al veel wetten zoals de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo), de Jeugdwet en de Participatiewet. Deze wetten vragen van gemeenten om inwoners en belangenorganisaties te betrekken om zo het beleid en de beleidsuitvoering te verbeteren. Hier wordt op allerlei niveaus uitvoering aan gegeven.

Onze definitie, visie en waarden

² In de Omgevingswet krijgt participatie concreet vorm bij (1) de kennisgeving van het voornemen om een omgevingsplan op te stellen, (2) bij de motivering hoe inwoners, ondernemers, maatschappelijke partners en andere overheden zijn betrokken bij de voorbereiding en wat de resultaten daarvan zijn bij de vaststelling van de omgevingsvisie en het omgevingsplan en (3) participatie als aanvraagvereiste bij vergunningen. Let wel! Het is niet mogelijk om initiatieven af te wijzen op grond van het participatiecriterium. Wel mag de gemeente om een toelichting of nadere informatie vragen en de inhoudelijke opbrengst van de participatie meewegen. De initiatiefnemer is volgens de Omgevingswet verantwoordelijk voor de participatie. Eventuele jurisprudentie hierover zullen we op de voet volgen.

³ De aanpassing van de gemeentewet wordt verwacht in 2025. De huidige inspraakverordening is dan nog twee jaar geldig.

⁴ Naam verslag pilot; Bouw het omgevingsplan voor Groningen goed op de leefwereld in wijken. [Verslag meningsvormende sessie raad.](#)

Het woord ‘participatie’ is een containerbegrip en heeft in diverse contexten verschillende betekenissen. Om te komen tot participatiebeleid is een eenduidige definitie belangrijk. Wij stellen uw raad de volgende definitie voor:

Definitie participatie

Participatie is een proces waarbij individuen, groepen en organisaties betrokken zijn of betrokken worden bij het nemen van beslissingen die hen raken.

Visie en waarden

Zoals eerder genoemd zijn we meerdere keren met uw raad en de raads werkgroep in gesprek gegaan. Aan de hand van deze gesprekken hebben we met hulp van adviesbureau Berenschot een eerste aanzet gedaan voor een participatievisie. Deze hebben we verbonden aan de kernwaarden zoals vastgesteld in het Gronings model voor wijk- en dorpsdemocratie (raadsbesluit januari 2021). Daarmee ontstaat een eenduidig drieluik (zie figuur 1) aan de hand van drie vragen: Waar staan we voor? Wat kunt u van de gemeente verwachten? En welke waarden hanteren we hierbij?

Waar staan we voor?

- Het vergroten van zeggenschap zodat Groningers meer invloed hebben op wat er om hen heen gebeurt.
- Een gemeente die een vertrouwd gezicht biedt.
- Goede participatie leidt tot betere besluiten en resultaten.

Wat kunt u van de gemeente verwachten?

- We delen verantwoordelijkheid met (groepen) inwoners.
- We ondersteunen en stimuleren initiatieven en ideeën.
- We organiseren het goede gesprek en zijn responsief.
- We blijven leren van elkaar.

Welke waarden hanteren we hierbij?

- **Het goede gesprek (deliberatie en doeltreffendheid):** We dragen samen zorg voor een open, gelijkwaardig en toegankelijk gesprek, waarin we bereid zijn aan een compromis te werken. Daarnaast maken we gezamenlijk en in alle openheid de afweging of de investeringen van deelnemers opwegen tegen de te verwachte opbrengsten.
- **Iedere stem telt (inclusie en democratische vaardigheden):** We zorgen er voor dat alle Groningers de mogelijkheid hebben en krijgen een bijdrage te leveren aan het participatieproces. Daarnaast hebben we aandacht voor het minderheidsbelang en zetten ons extra in voor Groningers die zich niet zo snel laten horen.
- **Transparantie:** We maken helder en duidelijk wie, wanneer, waar en hoe over spreekt en besluit.
- **Zeggenschap (checks en balances):** We brengen alle belangen in beeld, van zowel voor- als tegenstanders. We laten zien hoe macht en tegenmacht is georganiseerd. Daarnaast maken helder wat er gebeurt met de input en ideeën van Groningers.

Figuur 1: Conceptvisie en waarden voor participatie

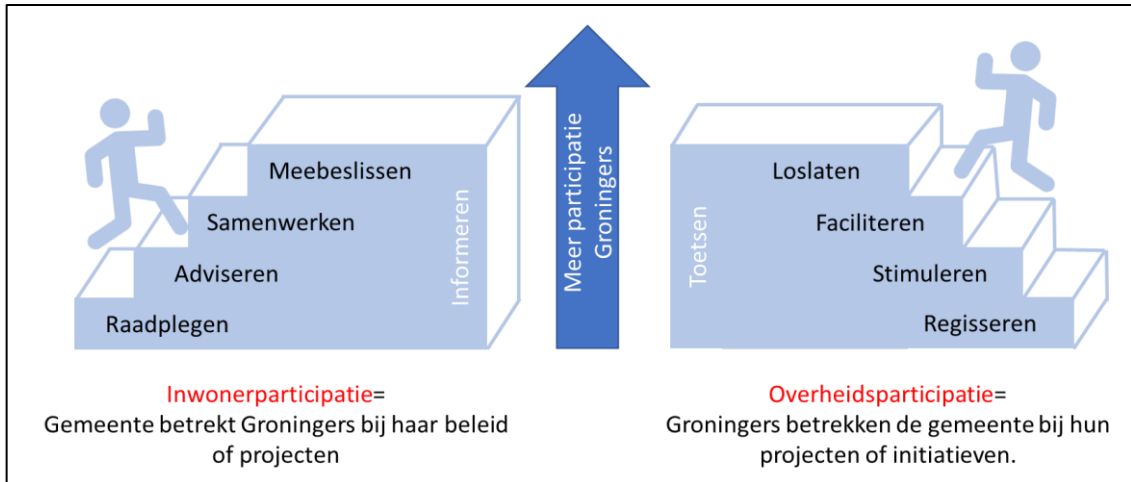
We nemen het drieluik als vertrekpunt voor het vervolg. Dat wil zeggen dat dit een *eerste aanzet* is die we breed willen toetsen aan de dagelijkse praktijk. Het geeft ons een basis om tot een zelfde taal en beeld te komen. Een zelfde taal en beeld dragen bij aan heldere verwachtingen over participatie.

Onze taal en ons beeld (de Groningse participatieniveaus)

We willen een betrouwbare gemeente zijn die duidelijke en herkenbare taal spreekt. Een gemeente die nog meer denkt vanuit het perspectief van onze Groningers. Om te zorgen dat we binnen de gemeente dezelfde taal gebruiken rondom participatie hebben

Volgvel 3

we voor inwonerparticipatie en voor overheidsparticipatie *de Groningse participatieniveaus* opgesteld, die hierna staat weergegeven. Ook deze niveaus en taal willen we de komende periode gaan toetsen aan de dagelijkse praktijk. *Wat betekenen deze niveaus voor de wijze van samenwerken? Zijn deze niveaus voor iedereen werkbaar? En bovenal, is het voor Groningers duidelijk wat we hiermee bedoelen?*



Figuur 2: De Groningse participatieniveaus

Inwonerparticipatie (initiatief ligt bij gemeente)

Meebeslissen: Alle direct betrokken Groningers hebben een beslissende en bepalende stem. De gemeente kan (een deel van) de besluitvorming van de voorbereiding, uitvoering of evaluatie van beleid of projecten overdragen aan de betrokkenen.

Samenwerken: De gemeente en de betrokken Groningers werken samen aan de voorbereiding, uitvoering of evaluatie van beleid of projecten. Dit kan bijvoorbeeld gaan over het inrichten van het participatieproces, het vinden van oplossingen, opstellen van actieplannen of uitvoeren van projecten. De gemeente verbindt zich aan de gezamenlijk gekozen uitkomst.

Adviseren: De gemeente geeft betrokken Groningers de mogelijkheid om problemen, belangen en oplossingen aan te dragen. De gemeente bepaalt de agenda maar de reacties van de betrokken Groningers spelen een belangrijke rol bij het ontwikkelen van de plannen. Als de gemeente bepaalde adviezen niet meeneemt dan wordt dat goed gemotiveerd.

Raadplegen: De gemeente geeft betrokken Groningers de mogelijkheid om meningen, ervaringen en ideeën te delen. De gemeente bepaalt de agenda en gebruikt de reacties van betrokken Groningers om plannen te maken of te verbeteren. De reacties zijn niet bindend.

NB1. Omstandigheden en randvoorwaarden (zoals juridische, politiek-bestuurlijke, inhoudelijke kaders) bepalen de mate van zeggenschap en dus het niveau waarop Groningers kunnen participeren binnen een bepaald thema. Tegelijkertijd spannen we ons in om binnen de kaders zo veel mogelijk zeggenschap voor Groningers mogelijk te maken. Op elk niveau van participatie is goede informatie nodig. Hoe hoger het niveau, des te meer tweerichtingsverkeer nodig is.

NB2. Informeren maakt integraal onderdeel uit van al de participatieniveaus. Als we vanuit de gemeente alleen informeren of communiceren richting de Groningers dan hebben zij geen invloed.

Overheidsparticipatie (initiatief ligt bij Groningers)

Loslaten: De gemeente heeft inhoudelijk noch in het proces enige bemoeienis.

Faciliteren: De gemeente kiest een faciliterende rol (inzet van middelen, kennis, kunde) als het initiatief van elders komt en zij er belang in ziet om dat mogelijk te maken.

Stimuleren: De gemeente wenst dat bepaald beleid of een interventie van de grond komt, maar laat de realisatie daarvan over aan anderen. Ze zoekt slechts naar mogelijkheden om die anderen in beweging te krijgen.

Regisseren: Kiezen voor regisseren betekent dat ook andere partijen een rol hebben maar dat we als gemeente er belang aan hechten wel de regie te hebben.

NB3. Het toetsen aan wettelijke kaders, belangenafwegingen maken en in goede banen leiden (of reguleren) maakt formeel geen onderdeel uit van overheidsparticipatie. Dit is iets wat we altijd moeten doen en waarover we helder en tijdig initiatiefnemers informeren.

Hoe nu verder?

Met bovenstaande elementen hebben we een vertrekpunt voor het gesprek met Groningers gecreëerd. Ondertussen zitten we niet stil. Participatieprocessen vinden vanuit de hele gemeentelijke organisatie plaats. Ook kloppen steeds meer bewoners met initiatieven bij de gemeente aan voor overheidsparticipatie.

Een mooi voorbeeld is de ‘doorgaande dialoog’⁵ met Groningers waarmee we werken aan een sterke *sociale basis* voor iedereen in de gemeente Groningen. Daarbij stimuleren we inwonersinitiatieven, want inwoners maken de sociale basis. Kortom, we ontwikkelen allerlei mogelijkheden en hulpmiddelen die zowel intern als extern helpen om de participatie vorm te geven. Want participatie, dat doen we gewoon.

Zoals aangegeven blijkt uit de praktijk een grote behoefte aan eenduidigheid in taal en beelden en daarmee heldere verwachtingen over participatie. Een mooi voorbeeld hoe taal betere aansluiting vindt zijn de begrippen die de betrokken Groningers in het kader van de burgerbegroting⁶ in Hoogkerk hebben ontwikkeld. Wij spraken vanuit beleidstaal over het thema Armoede en door inwoners is dit hertaald naar het thema Rondkomen.

Een belangrijk ander punt is dat we beter willen laten zien dat participatie voor Groningers, het gemeentebestuur en voor ambtenaren van toegevoegde waarde is. Participatie hoort erbij en levert inzicht in de verschillende belangen die er zijn. Soms moeten we met elkaar daarvoor eerst een drempel van ongemak over; goed luisteren, in elkaars positie verplaatsen, vragen stellen en met open vizier naar een situatie kijken. Ook dienen we ruimte te maken voor het onverwachte dat voortkomt uit het goede gesprek.

⁵ Voortkomend uit de nota: Sociale basis, voor elkaar.

⁶ De Burgerbegroting Hoogkerk maakt onderdeel uit van het ‘oefenen’ met het Gronings model voor wijk- en dorpsdemocratie. Het model geeft een raamwerk waarbinnen wijk- en dorpsdemocratie op maat wordt vormgegeven met bewoners (-collectieven en -organisaties). We oefenen ook bewonersorganisaties van de Rivierenbuurt en de dorpen Onnen, Glimmen & Noordlaren.

Volgvel 5

We gaan daarom in twee sporen verder.

Spoor 1: een eerste versie van het overkoepelende participatiebeleid en -verordening

De Omgevingswet gaat op 1 januari aanstaande in. We willen daarom de komende tijd versneld werken aan het uitwerken van een eerste versie van ons participatiebeleid en participatieverordening. Deze documenten gaan hand in hand en zullen, indien mogelijk, een voorschot nemen op het wetsvoorstel Versterking participatie.

Voor de verordening willen we gebruik maken van de modelverordening van de VNG die nog in de maak is. Deze wordt eind van dit jaar verwacht. Daarnaast komt ook het Landelijk Samenwerkingsverband Actieve bewoners (LSA) met een voorstel voor een participatieverordening.

In Q4 leggen wij een basisversie van ons overkoepelende participatiebeleid en -verordening ter vaststelling aan uw raad voor.

Spoor 2: Leren en doen

We willen blijven leren. Leren aan de hand van concrete participatietrajecten maar ook leren hoe we als organisatie beter kunnen worden in participatie in algemene zin. De basisversie van ons overkoepelende participatiebeleid en -verordening (zoals genoemd bij spoor 1) is hierbij het uitgangspunt. De ervaringen die we op doen gebruiken we om ons participatiebeleid te verbeteren.

Het leren komt goed tot uiting in de ‘proeftuinen’ waarin we met Groningers in gesprek zijn, de ervaringen die we op doen en de manieren waarop we aan participatie werken:

- *Samen met Groningers oefenen zeggenschap⁷ goed leren te organiseren.* Met de bewonersorganisaties van de Rivierenbuurt, Onnen, Noordlaren & Glimmen en Hoogkerk doen we ervaring op wat er van beide kanten nodig is om zeggenschap goed te organiseren.
- *Samen met jongeren werken aan jongerenparticipatie⁸.* Aan de hand van drie sporen ontdekken en leren we samen met jongeren, ambtenaren en externe partners hoe jongeren beter betrokken kunnen worden bij gemeentelijk beleid, welke participatievormen passen bij de wensen en behoeften en wat er nodig is om participatie van jongeren beter te borgen in de reguliere werkwijze van de ambtelijke organisatie en het bestuur.
- *Analyse hoe participatie van Groningers beter te borgen in de gemeentelijke organisatie.* Haagse Beek-organisatieadvies voert de analyse uit en komt daaropvolgend met advies. Een belangrijk aandachtspunt is dat het leren van participatie vorm krijgt op bestuurlijk, politiek en ambtelijk niveau. Ook wordt gekeken naar de organisatiekundige inzet die nodig is om verbeteringen te laten slagen. In het najaar zal de analyse gereed zijn.

De ervaringen die we samen op doen met Groningers helpen ons de volgende leervragen te beantwoorden:

- *Hoe kunnen wij als gemeente de Groningers nog beter betrekken bij beleidsvorming en -uitvoering?*

⁷ Met behulp van het Gronings model voor wijk- en dorpsdemocratie.

⁸ Brief: *Stand van zaken jongerenparticipatie* met kenmerk 196366-2023.

Volgvel 6

- *Welke positie kan de gemeente onder welke omstandigheden het beste innemen binnen participatie?*
- *Wat zijn goede, algemene uitgangspunten voor participatie?*
- *Wat zijn goede kwaliteitscriteria om participatieprocessen te beoordelen?*
- *Is ons taalgebruik voor Groningers duidelijk of kan het beter?*

Daarnaast willen we actief leren van concrete participatietrajecten. Daarvoor is het nodig dat we binnen onze projecten en beleidstrajecten het participatieproces gezamenlijk evalueren en hierover de kennis delen met elkaar. Onderdeel daarvan is het gesprek met de gemeentelijke organisatie hoe het participatiebeleid uitwerkt in de praktijk met vragen zoals:

- *Zijn de participatieniveaus werkbaar in de dagelijkse praktijk?*
- *Wat betekenen deze niveaus voor de wijze van samenwerken?*
- *Wat is er nodig om het participatiebeleid goed uit te kunnen voeren?*

Ook blijven we binnen onze organisatie werken aan eenduidige handreikingen en leidraden met praktische handvatten. Hierbij wordt het overkoepelende participatiebeleid het uitgangspunt.

Op dit moment werken we aan de Leidraad participatie voor de fysieke leefomgeving. Die willen we zoveel mogelijk interactief maken zodat deze meegroeit met de ervaringen die we opdoen en collega's inspireert met praktijkvoorbeelden. De volgende stap in dit proces rondom participatie in de Omgevingswet is het ontwikkelen van een werkwijze, handreikingen en instrumenten voor initiatiefnemers.

Tot slot

We zijn er van overtuigd dat de betrokkenheid van Groningers bijdraagt aan mooiere wijken, dorpen en gemeente. Dat kan alleen wanneer we het samenspel tussen alle partijen goed vorm weten te geven. Daarvoor is helder en transparant participatiebeleid nodig dat tegelijkertijd ook voldoende ruimte behoudt voor maatwerk.

Met deze brief gaven we een eerste aanzet om daar te komen; ten eerste met een conceptvisie, waarden en Groningse participatieniveaus. Daarnaast schetsten wij sporen waarin we verder willen gaan om tot helder, transparant en overkoepelend participatiebeleid te komen. We willen hierover graag met u een opiniërend gesprek voeren en van u horen hoe u over deze zaken denkt.

Wij vertrouwen erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

Met vriendelijke groet,
burgemeester en wethouders van Groningen,

burgemeester,
Koen Schuiling

secretaris,
Christien Bronda

Deze brief is elektronisch aangemaakt en daarom niet ondertekend.

Volgvel 7