

**Aan:** Gemeenteraad Groningen  
**Cc:** [CarbonCopy]  
**Datum:** 9 maart 2022  
**Van:** Leonie Smit, Fred Stol, Teuni Scholthof & Steven Blok  
**Status:** Vertrouwelijk  
**Onderwerp:** Terugkoppeling meningsvormende sessie over de participatieverordening en -visie 9 februari 2022

## Participatieverordening

### Aanleiding

Als gemeente vinden wij burgerbetrokkenheid erg belangrijk. De wens van het college is de stap te maken van 'inspraak' naar 'samenspraak'. Hiermee wordt de focus verlegd van inspraak naar goed samenspel. Al jaren staat het thema Democratische Vernieuwing en Participatie hoog op de agenda. Ook de Raadsbegeleidingscommissie Democratische Vernieuwing & Participatie (RBC) is namens de raad nauw betrokken bij de beoogde inwonersbetrokkenheid en participatie. Dit gebeurt bij het "Gronings model" en ook bij het proces van het opstellen van de participatieverordening. De participatieverordening komt voort uit het ontwerpvoorstel 'Versterking participatie op decentraal niveau' van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK). Het wetsvoorstel verplicht tot het intrekken van de voorgeschreven inspraakverordening en het uitbreiden/verbreden naar een participatieverordening. Het doel van het wetsvoorstel is de betrokkenheid van inwoners bij de voorbereiding, uitvoering en evaluatie van beleid te vergroten. In de participatieverordening kan ook het uitdaagrecht (Right to Challenge) als specifieke vorm van participatie wettelijk worden verankerd. Naast de participatieverordening die uit het ontwerpvoorstel voortkomt, vraagt óók de invoering van de Omgevingswet om na te denken over het participatiebeleid.

De VNG heeft een [Voorbeeld Verordening participatie](#) [en uitdaagrecht] opgesteld. Berenschot heeft in samenwerking met de VNG een handreiking '[Aan de slag met participatie](#)' gemaakt. Deze handreiking bevat een routekaart en veel concrete gemeentelijke praktijkvoorbeelden die tot de verbeelding spreken. Aan de hand van deze routekaart heeft de gemeente Groningen een Plan van Aanpak opgesteld waarmee fasegewijs wordt toegewerkt naar de participatieverordening. In praktische stappen worden 'bouwstenen' voor een participatieve(re) organisatie beschreven. Deze bouwstenen zijn: participatievisie, uitvoeringsprogramma participatie, participatiebeleid en tot slot de participatieverordening. De rol en de positie van de raad bij het participatiebeleid en de participatieverordening is van belang. De raad bepaalt de ambities waarbinnen gewerkt gaat worden. Als gemeente Groningen starten we bij dit proces om te komen tot een nieuwe participatieverordening niet bij nul. In samenwerking met de RBC, het college en Berenschot is deze meningsvormende sessie tot stand gekomen.

# Berenschot

## Verslag

Op 9 februari 2022 vond een meningsvormende sessie plaats over de participatieverordening die de gemeente Groningen gaat opstellen. De eerste stap is het maken van de participatievisie, één van de bouwstenen die opgeleverd wordt in het proces van komen tot een participatieverordening. In deze memo staan de opzet en de opbrengst van de bijeenkomst.

Het **doel** van de avond was terugkijken op wat er is gebeurd (in het kader van participatie), waar we nu staan en wat de nieuwe raad meegegeven zou kunnen worden. Daarbij werd gekeken naar de opvattingen over het 'waarom' van participatie en de rol van de raad hierin. Uiteindelijk bood de bijeenkomst input voor de bouwsteen 'de participatievisie.'

Het programma was als volgt:

1. **16.30** Welkom en voorstellen
2. **16.45** Agendapunt 1: Aan de slag met de participatieverordening - aanleiding en proces
3. **16.55** De Groningse visie (tot nu toe) en ter inspiratie keuzes van andere gemeenten
4. **17.15** Stellingen & Waar staan we + wat moet er nog gebeuren?
5. **17.55** *Wrap-up*
6. **18.05** Afsluiting agendapunt 1

In het kader van programmapunt 3 'De Groningse visie (tot nu toe) en ter inspiratie keuze van andere gemeenten' werd een kwadrant van verschillende soorten motieven besproken.<sup>1</sup> Op basis van de kwadrant zijn verwijzingen in Groningse documenten (zoals het coalitieakkoord, het participatiewerkboek of de Omgevingsvisie Levende Ruimte) op hoofdlijnen gestructureerd. Het doel van dit punt was om meer inzicht en taal te geven over de motieven voor participatie/het waarom van participatie/het participatieverhaal in Groningen.

	Democratisch	Instrumenteel
Participant	Zeggenschap Democratisch recht Actief burgerschap Medeverantwoordelijkheid	Betere besluiten Vaardigheden Financiële voordelen
Overheid	Democratisch ideaal Legitimiteit Overbrugging politieke kloof	Kwaliteit Effectiviteit Draagvlak

<sup>1</sup> Visser, V., van Popering-Verkerk, J. & van Buuren, A. (2019). *Onderbouwd ontwerpen aan participatieprocessen: Kennisbasis participatie in de fysieke leefomgeving*. GovernEUR, Erasmus Universiteit Rotterdam.

# Berenschot

Verschillende fragmenten die iets zeggen over de Groningse visie zijn door Berenschot behandeld en toegelicht. Uit de stukken van de gemeente Groningen valt op:

- Het is van groot belang dat alle medewerkers er bewust van zijn, dat zij direct of indirect betrokken zijn bij de leefkwaliteit van inwoners (zie coalitieakkoord)
- In Groningen hechten we aan een goed democratisch samenspel (zie democratische waarden uit het Gronings model)
- Het aanpakken van maatschappelijke opgaven lukt alleen als de gemeente dit samen met de inwoners, ondernemers, initiatiefnemers ect. oppakt. Deze netwerkgedachte komt heel duidelijk uit de stukken naar voren (zie participatiewerkboek).
- We stimuleren onze bewoners om actief mee te doen aan het verbeteren van de eigen leefsituatie, cohesie en veiligheid zijn belangrijk. We investeren in een beter en democratisch proces, waarin we de verschillende belangen vroegtijdig op tafel krijgen en een plek geven. We investeren daarbij in de innovatieve vormen van participatie en experimenteren met nieuwe methoden van lokale, directe democratie (zie Omgevingsvisie 2021).
- Concreet: de gemeente Groningen wil kwaliteit verhogen, draagvlak vergroten, concrete uitvoeringskracht mobiliseren en initiatief belonen.
- De Groningse uitgangspunten van goede participatie zijn onder meer: wanneer de gemeente er niet niets mee te maken heeft, moet ze zich daar ook niet mee bemoeien: leg het zo laag mogelijk neer.

Op basis van Mentimeter werden twee vragen behandeld:

## 1. Welk motief vind jij het belangrijkste?

### Welk motief vind jij het belangrijkste?



De aanwezige raadsleden zijn van mening dat Inwoners graag meer invloed en zeggenschap willen op hun eigen omgeving. De raadsleden geven daarbij aan dat zij denken dat inwoners eigenaarschap en eigen verantwoordelijkheid willen, zodat ze zich verbonden voelen bij de besluitvorming over hun eigen leefomgeving. Het is belangrijk om voorafgaand aan een participatieproces heel transparant

# Berenschot

duidelijk te maken waar inwoners invloed op hebben. Door de bezorgdheid van inwoners serieus te nemen ontstaat wederzijds vertrouwen. Dit is nodig om de kloof tussen inwoners en gemeente te verkleinen. Ook bewonersondersteuning kan helpen zodat ze kunnen meedenken hoe participatie beter vorm en inhoud wordt gegeven.

## 2. Heb je eventueel nog een belangrijke aanvulling?

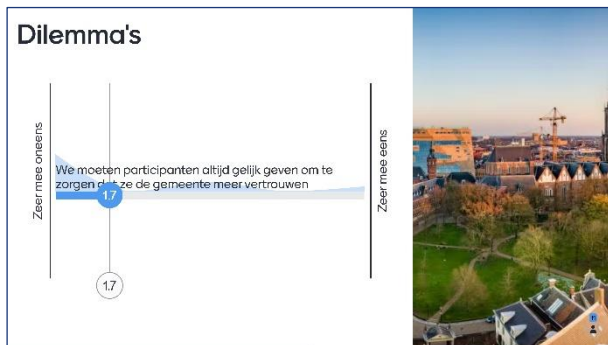
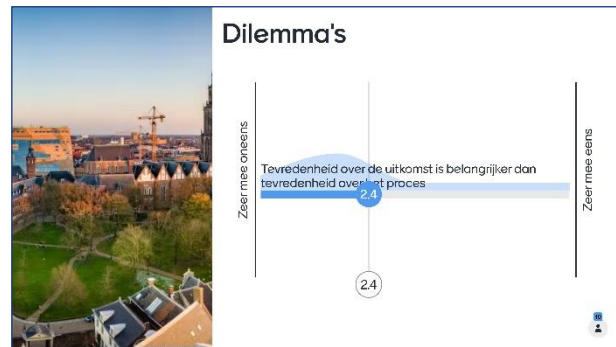
### Heb je eventueel nog een belangrijke aanvulling?



Gesproken is over welke ruimte de inwoner zou kunnen nemen en wat vanuit de gemeente nodig is om dit te ondersteunen. Het is een samenspel tussen inwoners en gemeente. Zeggenschap, invloed en ruimte om de eigen leefomgeving vorm te geven is hierbij van belang. Als gemeente is het noodzakelijk om de juiste informatie te verstrekken en inwoners te ondersteunen. Het goed betrekken van inwoners leidt tot eigenaarschap en betere besluiten. Het kan bezorgdheid wegnemen door goed te luisteren en rekening te houden met ieders input. Meerdere partijen die werken in het gebied spelen hierin een rol zoals corporaties en welzijnsinstellingen.

Dit programmapunt sloot af met het behandelen van zes dilemma's. Aanwezigen moesten via Mentimeter antwoorden geven op de dilemma's en per stelling vond een gesprek plaats waarin ruimte was voor toelichting. Onderstaand de verschillende stellingen.

# Berenschot



## **Dilemma 1: We moeten de huidige praktijk van participatie écht verbeteren => 4.8. eens**

Over deze stelling waren de aanwezigen het eens. Er was een duidelijk wens om de huidige participatie te verbeteren.

## **Dilemma 2: Tevredenheid over de uitkomst is belangrijker dan tevredenheid over het proces. => 2.4 oneens**

Gesproken is over het belang van een goed proces dat vooraf is vastgelegd. De kaderstellende rol van de raad is hierbij essentieel. Niet iedereen zal tevreden zijn met de uitkomst. Er zijn altijd tegenstellingen en andere belangen. Echter, echt luisteren naar de standpunten en transparant aangeven waarom een bepaalde keuze wordt gemaakt is van belang. Online participatie is hier een mooie aanvulling op. Vooraf duidelijkheid geven over het participatieproces is belangrijk zodat inwoners zich serieus genomen voelen. Zelfs wanneer ze het niet eens zijn met de uitkomst (inhoud). Het meten van tevredenheid over de participatie is nog een uitdaging.

# Berenschot

**Dilemma 3: Door de raad gestelde kaders zijn belangrijker dan de wensen van inwoners (zoals het onderzoeken van andere locaties). => 3 eens/oneens**

De raad moet aan de voorkant kaders geven waarmee duidelijk wordt wat het speelveld is en welke rol en ruimte de verschillende deelnemers hebben. Deze kaders kunnen zowel procesmatig als inhoudelijk zijn.

**Dilemma 4: Inwoners kunnen goed het algemeen belang vertegenwoordigen. => 3.7 grotendeels eens.**

Inwoners weten veel van de eigen leefomgeving. Dit heeft grote meerwaarde voor besluitvorming. Echter hoe dichter een ontwikkeling impact heeft op het directe leven van een persoon hoe lastiger het is om over de eigen belangen te stappen en te handelen vanuit het algemeen belang. Daarom is een goed samenspel belangrijk. De raad is gekozen als vertegenwoordiging van het algemeen belang en daarbij is een goede afweging tussen individueel belang en groepsbelang belangrijk.

**Dilemma 5: We moeten participanten altijd gelijk geven om te zorgen dat ze de gemeente meer vertrouwen. => 1.7 oneens**

Inwoners die het ergens niet mee eens zijn laten zich veelal horen. De mensen die er mee eens zijn hoor je vaak niet.

**Dilemma 6: Zorgvuldige participatie is belangrijker dan efficiënte participatie. => 3.8 grotendeels eens.**

Goede participatie kost tijd. De betrokken moeten voldoende in staat worden gesteld om kennis op te doen en hun inbreng te geven. Echter processen hoeven daardoor niet per sé lang te duren waarmee inwoners kunnen afhaken. Zoek naar een goede balans tussen zorgvuldigheid en efficiëntie. Een goed procesontwerp en helderheid hierover kan goed helpen bij een goed én efficiënt participatieproces. De raad kan hierin een goede kaderstellende rol pakken door vooraf aan te geven wat in het participatieproces moet terugkomen.

Na het behandelen van de dilemma's werden nog twee open vragen gesteld om extra input op te halen in het kader van participatieverorderingsproces:

# Berenschot

## Vraag 1: waar staan we nu op het gebied van participatie

### Waar staan we nu op het gebied van participatie? (Wat hebben we gedaan en waar heeft dat toe geleid?)



We staan aan het begin en het is een lerend proces. We hebben stapjes gezet en er is nog veel te doen. Theoretisch is er veel gedaan (Gronings model, Omgekeerde Right to Challenge etc.) maar dit moeten niet in de lade verdwijnen. Gebiedsgericht werken is succesvol en we moeten hier meer in investeren. Om ambtelijke 'verkokering' te doorbreken is voorafgaand aan een participatieproces een participatieplan nodig. De laatste tijd lijkt het minder goed te gaan bij grote projecten met veel impact. Zowel de raad als inwoners voelen zich overvallen en plannen lijken al vast te liggen. Daarbij komt de vraag of de representatie tijdens een participatieproces voldoende is. Kunnen alle inwoners mee doen? Voor de raad ligt hierin ook een taak. De kaderstelling aan de voorkant kan beter.

# Berenschot

## Vraag 2: wat moet er nog gebeuren?

### Wat moet er nog gebeuren? (Wat willen we de volgende raad adviseren?)

geef ruimte gebiedsteams  
jaarlijks meetmoment  
informatievoorziening bestuurscultuur  
rechten en plichten digitalisering  
ondersteuning wat is nodig  
zorgvoorraimte veel  
rust bewoners bewapenen  
besef iedereen is anders  
vooraf kaderstelling wanneer stel je kaders  
gebiedsgerichten werken  
participatie voor formele



Zorg voor duidelijke kaderstelling voorafgaand aan een participatieproces. Wijs inwoners op hun rechten en plichten. Zorg voor goede informatievoorziening aangepast aan verschillende doelgroepen en zet bijvoorbeeld digitale participatie in. Neem inwoners serieus en geef aan de voorkant ruimte, binnen kaders, wat hun invloed is. Wanneer een plan al is uitgewerkt zonder inwoners of ondernemers dan is het te laat. Geef ruimte aan gebiedsteams en gebiedsgericht werken. Meet regelmatig de participatie. Vraag aan inwoners wat ze nodig hebben om participatief mee te kunnen doen. Heb oog voor de bestuurscultuur waarbij wij als gemeente naast bewoners staan.

#### Tot slot

Dit verslag bevat de opbrengst van de meningsvormende sessie en wordt ook ter informatie aangeboden aan de nieuwe gemeenteraad. Voor de RBC en het college is dit een goed moment om met de huidige raad terug te kijken wat er op het gebied van democratische vernieuwing en participatie is gedaan, waar we als gemeente nu staan en wat er nog moet gebeuren. De nieuwe gemeenteraad zal het proces van komen tot de participatieverordening verder oppakken en besluiten of de bouwstenen; participatievisie, -uitvoeringsprogramma en -beleid (en uiteindelijk ook de participatieverordening) apart vastgesteld moeten worden of dat deze producten gezamenlijk met de participatieverordening vastgesteld worden.

Ook gaan we in gesprek met de nieuwe raad over de vraag 'wie er betrokken moeten worden bij het vormen van de producten en de verordening' (in de context van de vele documenten – in de context van participatie – die Groningen al heeft en die in meer of mindere mate participatief tot stand zijn gekomen).



# Berenschot

We danken u hartelijk voor uw inzet en input van de 9<sup>de</sup>.

Namens de Raadsbegeleidingscommissie Democratische Vernieuwing & Participatie,  
Amrut Sijbolts en Hans Sietsma

Namens het college,  
Wethouder B. Benjamins