

Raadsvoorstel

Onderwerp Beleidskader Participatie 2025 en Participatieverordening gemeente Groningen 2025

Telnr. 14 050 Bijlagen 3

Registratienummer 77024-2025

Classificatie Openbaar Geheim Vertrouwelijk (bij gebruik van
persoonsgegevens)

Portefeuillehouder **Wijnja**

Langetermijn agenda (LTA) Raad LTA ja: Maand 5 Jaar 2025
LTA nee: Niet op LTA

Voorgesteld raadsbesluit

De raad besluit:

I. kennis te nemen van het Eindverslag Participatie;

II. het Beleidskader Participatie 2025 'Samen maken we Groningen' vast te stellen;

III. de Participatieverordening gemeente Groningen 2025 vast te stellen onder gelijktijdige intrekking van de Algemene
Inspraakverordening Groningen 2005 (AIVG 2005) en in werking te laten treden op de dag na die van bekendmaking;

IV. dit besluit bekend te maken via lokaleregelgeving.overheid.nl.

Samenvatting

De raad wordt voorgesteld het Beleidskader Participatie 2025 'Samen maken we Groningen' vast te stellen. En de Participatieverordening gemeente Groningen 2025 vast te stellen onder gelijktijdige intrekking van de Algemene Inspraakverordening Groningen 2005 (AIVG 2005) en in werking te laten treden op de dag na die van bekendmaking. In het beleidskader staan onze visie, doelen, waarden, rollen, werkwijze en de verplichte vormen van participatie. De inspraakverordening is gemoderniseerd en verbreed tot de Participatieverordening. Achterliggend doel is dat de regels het voor zowel inwoners, bedrijven, instellingen als de gemeente beter inzichtelijk maken hoe, wanneer en waarom participatie mogelijk is.

Vervolg voorgesteld raadsbesluit

Aanleiding en doel

Groningen maken wij samen. Dit doen we door met inwoners en ondernemers samen te werken, in gesprek te gaan en mee te denken. Alleen op deze manier wordt Groningen van iedereen, kunnen we maatschappelijke problemen oplossen en hebben belanghebbenden invloed op ontwikkelingen in de gemeente. Of we nu werken aan projecten of aan beleidsopgaven, participatie maakt deel uit van onze aanpak. Participatie is niet nieuw in Groningen. We werken al jaren aan het versterken van de lokale democratie, op diverse plekken en onderdelen van de gemeente, bijvoorbeeld in de gebiedsteams en met de Stem van Groningen. In het opstellen van dit beleidskader en de verordening hebben we de kennis en ervaring die al is ontwikkeld als uitgangspunt genomen. Daar is ook uitgebreid in meegewerkt, meegedaan en meegepraat door inwoners. We beschrijven dus geen nieuw beleid, maar we bundelen wat al is geschreven en wat we hebben geleerd op één centrale plek.

Aanleiding

Wij vinden het belangrijk participatie goed te regelen. We vinden het belangrijk dat inwoners passende invloed kunnen uitoefenen op beslissingen die hen aangaan. Participatie hoort bij een sterke en levendige democratie en kan kansen bieden voor betere oplossingen, vernieuwing, samenwerking e.d. Dit is niet alleen een wens van ons college maar ook landelijke wetten vragen dat van ons; de Omgevingswet en de wet Versterking participatie op decentraal niveau.

Wij hebben op dit moment al een zogenoemde 'inspraakverordening'. Hierin staan regels voor hoe inwoners en andere belanghebbenden bij de voorbereiding van beleid worden betrokken. Met de nieuwe wet zijn de medeoverheden verplicht een 'participatieverordening' op te stellen met heldere kaders voor participatie. Daarin leggen overheden vast hoe inwoners betrokken worden bij de voorbereiding, uitvoering en evaluatie van beleid. Dit zorgt bij zowel inwoners als volksvertegenwoordigers voor duidelijkheid: op welke wijze is participatie mogelijk. Ook is het uitdaagrecht, als specifieke vorm van participatie, nu wettelijk verankerd.

Uitdaagrecht

Met het uitdaagrecht kunnen inwoners hun overheid uitdagen (verzoeken) om de uitvoering van een taak over te nemen, al dan niet met bijbehorend budget, omdat zij denken deze taak beter, anders en/of goedkoper kunnen uitvoeren. Denk hierbij aan het beheer of onderhoud van een park of buurthuis. Bij gebruik van het uitdaagrecht wordt de betrokkenheid van inwoners en maatschappelijke partijen bij hun directe leefomgeving vergroot. Het biedt daarnaast kansen om de kwaliteit van de uitvoering te verbeteren en kan leiden tot nieuwe vormen van samenwerking en sociale verbinding.

Doel

De ambitie van de gemeente Groningen, zoals ook verwoord in het coalitieakkoord, is meer zeggenschap voor inwoners. We hebben dat vertaald naar beter zeggenschap. Met het beleidskader participatie en de participatieverordening zorgen we voor een gezamenlijke taal zodat er wederzijds realistische verwachtingen (beelden) ontstaan: wat kunnen inwoners van ons verwachten en andersom. We hebben (o.a.) doelstellingen, waarden en zeven uitgangspunten gedefinieerd die onze werkwijze vormen. Dit is een startpunt voor gesprek met als doel, betere zeggenschap voor inwoners.

Inspraak op het ontwerp beleidskader en verordening

Tijdens de ter inzagelegging van het concept beleidskader en verordening zijn 12 inspraakreacties van onder andere inwoners, bewonersorganisaties en adviesraden ontvangen. Deze inspraakreacties zijn samengevat en van commentaar voorzien, deze kunt u terugvinden in het eindverslag met als bijlage de inspraakreacties.

Naar aanleiding van de inspraakreacties en uw wensen en bedenkingen hebben we eveneens wijzigingen aangebracht. De meest belangrijke wijzigingen lichten we hieronder toe.

Mate van Invloed

Wij hadden in het concept beleidskader het woord 'participatieniveau' gebruikt, waardoor toch de indruk is ontstaan dat iets beter of slechter is, dan wel hoger of lager is. In dit beleidskader en deze verordening spreken we niet meer van participatieniveau maar van *mate van invloed*.

Informeren en luisteren

Uit de wensen en bedenkingen van uw raad is de wens naar voren gekomen om *alleen informeren* als mate van invloed te schrappen. Wij zijn het met u eens dat alleen informeren eigenlijk geen vorm van participatie is. Dat is een basisvereiste voor elk proces van de gemeente. Om meer recht te doen aan de gewenste praktijk hebben we deze mate van invloed daarom geherformuleerd en gewijzigd in *informeren en luisteren*. Daarmee krijgen inwoners ook de mogelijkheid om vragen te stellen en hun zorgen te uiten.

Kaders bewaken (toetsen)

In het concept beleidskader stond "kaders stellen en bewaken" als activiteit waar de mate van invloed van de inwoners het kleinst is. Deze formulering gaf verwarring omdat het klinkt alsof er opnieuw kaders worden gemaakt. Hier is voornamelijk sprake van het bewaken van al gestelde kaders. De tekst is aangepast naar *Kaders bewaken (toetsen)* zodat deze beter aansluit op de praktijk.

Participatie, tenzij

In het concept beleidskader participatie hebben we "*We kiezen bij de start van ieder proces bewust voor wel of geen participatie*" als uitgangspunt opgenomen. Uit de wensen en bedenkingen van uw raad is naar voren gekomen dat van belang wordt geacht dat participatie standaard is. Daarom hebben we dit uitgangspunt gewijzigd in: "We kiezen voor participatie, tenzij". Dit is ook in de toelichting van de verordening onder het kopje reikwijdte opgenomen.

Uitdaagrecht

In de toelichting van de verordening hebben we artikel 9, lid 2 onderdeel b uitgebreider toegelicht: Inwoners kunnen verzoeken om de uitvoering van een gemeentelijke taak over te nemen, als zij denken deze taak beter, anders en/of goedkoper te kunnen uitvoeren. 'Beter' en 'anders' kunnen van alles inhouden: met meer maatschappelijke meerwaarde, duurzamer, efficiënter, met meer betrokkenheid etc.

Modelverordening VNG

Na de terinzagelegging van de ontwerpen is de modelverordening van de VNG gepubliceerd. We hebben onze ontwerpverordening daarnaast gelegd en hebben enkele wijzigingen doorgevoerd: 1. Zorgplicht bestuursorgaan, 2. Participatieparagraaf, 3. Nadere regels en Hardheidsclausule. Deze wijzigingen zijn ook voortgekomen uit de wensen en bedenkingen van uw raad als de inspraakreacties.

Zorgplicht bestuursorgaan

De zorgplicht moet waarborgen bieden voor een open transparant proces. Dit is ook een belangrijke wens die naar voren kwam uit zowel de wensen en bedenkingen van uw raad als de inspraakreacties. De zorgplicht legt vast waar inwoners en maatschappelijke partijen ons op aan mogen spreken als het op houding en gedrag aankomt. De bepaling biedt daarmee belangrijke uitgangspunten voor een constructieve samenwerking tussen gemeenten en inwoners bij participatieprocessen. Met deze bepaling wordt een verbinding gelegd met onze waarden die benoemd staan in het beleidskader. Dit is als artikel 3a opgenomen in de participatieverordening.

Participatieparagraaf

Gemeenten nemen in hun begroting en jaarrekening jaarlijks een aantal paragrafen op. Een paragraaf is een dwarsdoorsnede van de begroting, dat wil zeggen dat in een paragraaf een onderwerp wordt gebundeld die verder (versnipperd) in de begroting staat. Artikel 13 in de participatieverordening stelt voor jaarlijks participatie in jaarrekening en begroting op te nemen. Wij besteden al jaarlijks aandacht aan de beleidsvoornemens op het gebied van participatie en leggen verantwoording af aan de raad. Dit staat in paragraaf 1 Wijkontwikkeling en wijkvernieuwing. We onderzoeken nog of het wenselijk is een aparte paragraaf in te voeren.

Nadere regels en Hardheidsclausule

Artikel 14 van de participatieverordening biedt grondslag om nadere regels vast te stellen. Dat is onzes inziens nu niet aan de orde, maar het is denkbaar dat op een later moment, doordat er meer ervaring is, behoefte is aan een verdere uitwerking van procesafspraken door het college.

De Hardheidsclausule is in de verordening opgenomen om in uitzonderlijke gevallen, wanneer zich iets voordoet wat we vooraf niet hadden kunnen bedenken (en dus niet hadden kunnen regelen), af te wijken van de verordening. Dit is in artikel 15 opgenomen van de participatieverordening.

Ambtelijke wijzigingen

Naast de hierboven genoemde wijzigingen zijn de teksten geactualiseerd, verduidelijkt en/of tekstuele correcties gemaakt. Deze wijzigingen zijn van ondergeschikte aard.

Terugblik en Vooruitblik

Tijdens de beeldvormende sessie op 22 mei 2024 bent u geïnformeerd over de laatste stand van zaken over het proces, de inhoud en over de uitkomsten van het [rapport van Haagse Beek](#). Met een [brief](#) bent u in juli 2023 eerder geïnformeerd over de stand van zaken en uitgenodigd om met het ons van gedachten te wisselen: daarin is door ons aangegeven verder te werken aan twee sporen. Het eerste spoor is overkoepelend participatiebeleid en een participatieverordening. Het tweede spoor is 'Evalueren en doorontwikkelen'. Onder dat tweede spoor valt het onderzoek van bureau Haagse Beek. Haagse Beek is gevraagd een analyse uit te voeren hoe participatie beter te borgen in de gemeentelijke organisatie en welke concrete activiteiten helpen om participatie verder te brengen, zowel bestuurlijk, politiek als ambtelijk. Het bureau heeft daarvoor gesprekken gevoerd binnen en buiten de organisatie (ook met raadsleden) en concludeert; 'Het kàn in Groningen' (tevens titel van het rapport). Het stelt dat ons lerend vermogen in de organisatie groot is en we in de onderzochte situaties mee hebben weten te bewegen met ideeën en wensen van onze inwoners. Als we onze *inwoners vroegtijdig betrekken* kunnen we nog meer uit participatie halen. Dat is dan ook één van de uitgangspunten van ons beleid. Kennisuitwisseling en leren van ervaringen zijn daarnaast belangrijke activiteiten waar we op in zetten.

Gebiedsgericht werken is één van de zeven uitgangspunten van onze werkwijze in het beleidskader. Omdat deze manier van werken sterk lijkt op, maar niet hetzelfde is als participatie is dit verder toegelicht in het beleidskader. Daarnaast is in de verordening vastgelegd dat we met gebiedsteams en wijk- en dorpswethouders werken, zij het aanspreekpunt zijn voor bewoners, dat de gebiedsteams budget hebben voor initiatieven en dat de gebiedsagenda elke vier jaar wordt vastgesteld.

Uitvoeringsagenda participatie 2025-2026

Om het beleid ook te kunnen effectueren, stellen wij een schets van de uitvoeringsagenda vast, die wij u binnenkort sturen met een aparte brief. We starten nu met deze uitvoeringsagenda. Het is de bedoeling om daarna aan te sluiten bij de eerstvolgende collegeperiode. De activiteiten in de uitvoeringsagenda sluiten aan bij het vastgestelde participatiekader en worden verdeeld in een aantal thema's.

We vragen aan u om het Beleidskader Participatie 2025 'Samen maken we Groningen' en Participatieverordening gemeente Groningen 2025 vast te stellen.

Kader

Eerdere collegebrieven:

Collegebrief [Concept-beleidskader-en-verordening-participatie-2025](#) d.d. 16-10-2024;
Collegebrief [Beleidsregels-verplichte-participatie-bij-aanvragen-omgevingsvergunningen](#) d.d. 12-12-2023;
Collegebrief [Stand-van-zaken-participatiebeleid-en-hoe-verder](#) d.d. 19 juli 2023;
Collegebrief [Stand-van-zaken-democratische-vernieuwingsagenda](#) d.d. 22-12-2021.

Wet- en regelgeving en bestaande beleidskaders

Wet versterking participatie op decentraal niveau (1 januari 2025 in werking getreden)

Omgevingswet

Het [Gronings model voor wijk- en dorpsdemocratie](#) (vastgesteld);

[beleidsregels-participatie-bij-aanvragen-omgevingsvergunningen \(groningen.nl\)](#) (vastgesteld);

Bijlage bij de [Omgevingsvisie Levende Ruimte](#) (vastgesteld);

Het [Groninger participatiewerkboek | Gemeente Groningen](#) (hulpmiddel, niet door u vastgesteld);

Eerste hulp bij online participatie (hulpmiddel, niet door u vastgesteld);

Factor C (hulpmiddel, niet door u vastgesteld);

[Stem van Groningen](#) (hulpmiddel, niet door u vastgesteld);

Leidraad Participatie (hulpmiddel, niet door u vastgesteld);

[Handreiking Participatie | Gemeente Groningen](#) (hulpmiddel, niet door u vastgesteld);

Nota Bewonersorganisaties en -initiatieven:

In de nota '[De sociale basis, voor elkaar!](#)' (2023) hebben we aangegeven negen actielijnen uit te werken, waarvan de laatste vier actielijnen in mei aan uw raad worden voorgelegd. Het gaat hier om de actielijnen Bewonersorganisaties en -initiatieven (nota), Sociaal werk (brief) en de Doorgaande dialoog (brief).

Vanwege de raakvlakken wordt de nota Bewonersorganisaties en -initiatieven tegelijk aangeboden met het beleidskader participatie 2025 en de participatieverordening 2025.

Argumenten en afwegingen

Op hoofdlijnen zijn er drie mogelijke scenario's:

1. Niets doen
2. Alleen wettelijk
3. Wettelijk en huidig beleid continueren

In het voorgenomen besluit is gekozen voor optie 3.

Scenario 1: Niets doen

Niets doen is geen optie. Theoretisch hebben we na de invoering van de wet nog twee jaar de tijd om te werken aan ons beleid en de verordening. We moeten hoe dan ook op termijn ons beleid en een verordening vaststellen. Het ambitieniveau mogen we wel zelf bepalen. Kiest u ervoor om niks met participatie te doen en dit in beleid vast te leggen, dan mag dat ook. Deze optie is onrealistisch omdat Groningen al jaren werkt aan het vergoten van invloed en zeggenschap van inwoners.

Scenario 2: Alleen wettelijk

De Wet versterking participatie op decentraal niveau is in werking getreden en het schrijft wettelijk voor dat de inspraakverordening moet worden omgezet naar een participatieverordening. En verder geeft de wet aan dat er participatiebeleid moet komen dat gaat over hoe de gemeente participatie gaat regelen. Met bijzondere aandacht voor het uitdaagrecht. Zoals onder optie 1 beschreven kunt u besluiten dat we voorlopig niks met participatie doen. Dan voldoe je dus ook aan de wet. Dit is alleen onrealistisch omdat Groningen al jaren werkt aan het vergoten van invloed en zeggenschap van inwoners.

Scenario 3: Wettelijk en huidig beleid continueren

Deze optie staat nu beschreven in het beleidskader. En dat is niet verwonderlijk. In het beleidskader schrijven we ook hoe dit tot stand is gekomen. We geven aan dat we geen nieuw beleid beschrijven maar dat we op één centrale plek bundelen wat er al is geschreven en wat we hebben geleerd. Wij doen bijvoorbeeld via de Wmo (DMO) al aan het uitdaagrecht. Ook geven we inwoners invloed op hun eigen leefomgeving door gebiedsgericht te werken, we experimenteren met het Gronings model voor wijk- en dorpsdemocratie en doen in diverse fysieke en sociale projecten aan verschillende vormen van inwonersparticipatie. Waarschijnlijk wordt er straks meer en beter participatief samengewerkt, op meer onderdelen in de gemeente, omdat we nu eisen stellen aan participatie die concreet gelden (zoals onze waarden en uitgangspunten).

Maatschappelijk draagvlak en participatie

De volgende organisaties zijn om advies gevraagd op het voorontwerp: Adviesgroep Sociaal Domein gemeente Groningen (ASDG), 51 bewonersorganisaties, vereniging Boumakring, Cliëntenraad, Koepel Economische Agenda, Ombudsman, Platform Cultureel Erfgoed Groningen (PCEG), Werkgroep Toegankelijk Groningen (WTG). Daarnaast hebben we een informatiebijeenkomst op dinsdag 25 juni 2024 gehad. Daar zijn 7 vragenformulieren ingevuld. En we hebben 10 inhoudelijke reacties ontvangen. Naar aanleiding van de reacties zijn enkele wijzigingen doorgevoerd.

Na vaststelling van de conceptstukken door ons college is er een inspraaktraject voor alle inwoners en organisaties geweest. De stukken hebben van 24 oktober tot en met 4 december 6 weken ter inzage gelegen. Tijdens deze periode hebben we 12 inspraakreacties ontvangen. Ook heeft uw raad op 27 november 2024 uw wensen en bedenkingen kunnen geven. In de bijlage vindt u het eindverslag van de inspraak.

Financiële consequenties

Geen. Voor de realisatie van het beleidskader is dekking binnen de begroting 2024 en 2025 beschikbaar.

Overige consequenties

Door het vaststellen van het beleidskader en de verordening is het voor de inwoners van de gemeente en voor instellingen en bedrijven duidelijker wat we van elkaar kunnen verwachten bij het participatief werken.

Op dit moment heeft de gemeente geen vastgesteld participatiebeleid. Er is wel informeel beleid. Het is dus maar de vraag of wij meer (gaan) doen. Ook op dit moment wordt door de gehele organisatie participatief gewerkt. Zo staat er

bijvoorbeeld nu al jaren in 'Bestuurlijke dienstverlening, Een 'Goed Besluit' een checklist control op communicatie en participatie.

We schrijven in het beleidskader dat dit het startpunt is voor verdere ontwikkeling van participatie. We gaan de komende tijd in kaart brengen wat het beleid gaat betekenen voor de doorontwikkeling van de participatieve(re) organisatie. Daarvoor hebben we de uitvoeringsagenda participatie 2025-2026.

We kunnen nu niet goed inschatten wat de gevolgen zijn van het beleid. Ook omdat in het beleid staat beschreven dat we per traject kunnen kiezen om ook niet te participeren. En dat elk traject vraagt om een passende participatieaanpak. Maar wat is passend? We hebben geen indicatoren om per directie in te schatten hoeveel participatietrajecten er komen en hoe complex deze zullen zijn. Daarvoor moeten we bijvoorbeeld nog meer ervaring opdoen met de keuzehulp, stakeholdersanalyse, participatieaanpak en het participatieverslag.

Vervolg

De vervolgstap is dat we meer aan participatie gaan doen en dit beter willen gaan borgen in de ambtelijke organisatie. Wat er uiteindelijk toe moet leiden dat inwoners meer en betere zeggenschap krijgen.

In het tweede kwartaal van 2026 komen we bij u terug met een korte update over de uitvoeringsagenda.

Lange Termijn Agenda

2023-118 (voorstel)

Met vriendelijke groet,
burgemeester en wethouders van Groningen,

locoburgemeester,
Mirjam Wijnja

secretaris,
Christien Bronda

Dit raadsvoorstel is elektronisch aangemaakt en daarom niet ondertekend.