



Raadsbrief

Datum 20 januari 2025

Onderwerp Tussenrapportage Hanza! inclusief participatieverordening
Versienummer 1

Portefeuillehouder Anja Roelfs

Samenvatting

Sinds de vaststelling van de Zwolse participatieaanpak Hanza! is er veel werk verzet om Hanza! in de organisatie te implementeren. Er zijn onder andere trainingen gehouden, webinars georganiseerd en er zijn presentaties gehouden bij verschillende afdelingen. Daarnaast is een begin gemaakt met de participatieverordening, vooruitlopend op de inwerkingtreding van de Wet versterking participatie op decentraal niveau. In deze raadsbrief informeren wij u over de actuele stand van zaken. Ook informeren wij u met deze raadsbrief over de afdoening van toezegging 810, gedaan in het raadsdebat van 15 mei 2023, over het participatiejournaal in andere vorm. Bij de begrotingsbehandeling op 8 november 2024 heeft uw raad de motie aangenomen: Duidelijkheid over Hanza! In deze raadsbrief vindt u de voorgestelde wijze van afdoening.

Bijlagen

1. [Toezegging 'Participatiejournaal in andere vorm'](#)
2. [Motie M-7-1 'Meedoen, meedenken, meepraten én meebeslissen in Zwolle'](#)
3. [Motie M-40 'Duidelijkheid over Hanza!'](#)

Openbaarheid

Openbaar

Wij stellen u voor kennis te nemen van:

1. De stand van zaken implementatie participatieaanpak Hanza!
2. De stand van zaken rond de participatieverordening
3. De voorgestelde wijze van afdoening van de toezegging 810 'Participatiejournaal in andere vorm.
4. de voorgestelde wijze van afdoening van motie M-40 'Duidelijkheid over Hanza!'



Datum 20 januari 2025

Inleiding

Op 30 mei 2023 heeft uw raad Hanza! vastgesteld. We hebben Hanza! ontwikkeld om participatieprocessen zorgvuldig vorm te geven. Het gaat bij de toepassing van Hanza! erom dat deelnemers aan een participatietraject zich gehoord voelen, zich serieus genomen voelen. En dat we ook duidelijk terugkoppelen waarom bepaalde zaken wel of niet kunnen.

Sinds de vaststelling is gewerkt aan de implementatie van de aanpak in de gemeentelijke organisatie. Er is een implementatieplan gemaakt en dit is voor een groot gedeelte inmiddels ook uitgevoerd. Hanza! is intern een begrip geworden en we zien de Hanza!-aanpak toegepast worden in steeds meer projecten, maar ook bij de beleidsvoorbereiding.

Nu we een jaar met Hanza! op stoom zijn, is het goed om uw raad te informeren over de activiteiten die ontplooid zijn. Daarnaast is het wetsvoorstel Versterking participatie op decentraal niveau aangenomen door de Eerste Kamer en deze is op 1 januari 2025 in werking getreden. Gemeenten hebben nu twee jaar de tijd om te werken aan een participatieverordening (overgangperiode). In mei 2023 heeft de raad de motie M-7-1 'Meedoen, meedenken én meebeslissen in Zwolle' unaniem aangenomen. Deze motie roept onder meer op de participatieverordening voor de zomer 2024 in werking te laten treden. De VNG heeft destijds een voorbeeldverordening gemaakt voor gemeenten die vooruitlopend op de wet een participatieverordening wilden vaststellen. Het lag in de lijn der verwachting dat ook wij op basis van deze voorbeeldverordening een participatieverordening zouden vaststellen. Echter, naarmate er meer informatie over de wet tot ons kwam, hebben we gemeend te moeten wachten op de modelverordening van de VNG, omdat deze inhoudelijk gezien een goede aansluiting heeft op de wet. De modelverordening is eind december 2024 gepubliceerd en dat betekent dat we zo snel als mogelijk met uw raad in gesprek gaan om de keuzes in de modelverordening te vertalen naar de Zwolse situatie. Nu de Wet versterking participatie op decentraal niveau in werking is getreden en er duidelijkheid is over de daarbij behorende participatieverordening, is dit het moment uw raad te informeren.

Kader

1. participatieaanpak Hanza! - raadsbesluit 30 mei 2023
2. Wet versterking participatie op decentraal niveau - Besluit Eerste Kamer 4 juni 2024

Kernboodschap

In het afgelopen jaar zijn tal van activiteiten uitgevoerd om Hanza! in onze organisatie te implementeren. Na de interne implementatie zijn we in het laatste kwartaal van 2024 ook aan de slag gegaan met de externe implementatie om inwoners, initiatiefnemers, organisaties e.d. te informeren over Hanza! en de toepassing ervan.

In de afgelopen periode is ons duidelijk geworden dat het maken van een participatieverordening meer vereist dan dat we in eerste instantie voor ogen hadden. Er wordt een nadrukkelijke inzet van de gemeenteraad gevraagd. Daarnaast vervangt de participatieverordening de huidige inspraakverordening en speelt het uitdaagrecht een belangrijke rol. Dat heeft organisatie breed consequenties. Om te komen tot een participatieverordening willen we een zorgvuldig proces doorlopen dat recht doet aan de Zwolse manier van werken, samen met uw raad en met onze samenleving.



Datum

20 januari 2025

Toelichting

1. Stand van zaken Hanza!

Met inwoners en organisaties uit de gemeente Zwolle is Hanza! ontwikkeld en vervolgens in mei 2023 vastgesteld door de gemeenteraad. Deze Zwolse aanpak van participatieprocessen wordt steeds vaker gebruikt om beleid en projecten te ontwikkelen en uit te voeren, in nauwe samenspraak met inwoners, ondernemers, professionals, maatschappelijke organisaties en eigen medewerkers. Hanza! is een handig hulpmiddel om samen na te denken en te praten over grote ontwikkelingen en kleine initiatieven. Het zorgt voor bewustere keuzes, een beter uitgelijnd proces, een duidelijke participatievraag, verrijking van plannen/projecten, inzicht in rollen/verantwoordelijkheden, heldere spelregels en steviger verwachtingsmanagement. Bovendien biedt Hanza! de gemeenteraad de mogelijkheid alle inzichten en belangen boven tafel te krijgen en op basis daarvan nog betere besluiten te nemen.

Na de vaststelling van Hanza! zijn we aan de slag gegaan met de implementatie/adoptie. We zijn zorgvuldig te werk gegaan, met het maken van een adoptiestrategie en implementatieplan. We hebben ervoor gekozen om eerst met onze eigen organisatie aan de slag te gaan. Na de voorbereiding en het regelen van een aantal randvoorwaarden, is de implementatie op 1 januari 2024 van start gegaan. In de afgelopen periode zijn zo'n 150 medewerkers van diverse afdelingen getraind in het gebruik van Hanza! Daarnaast zijn formats gemaakt, die het toepassen van Hanza! en het opstellen van participatiejournaals makkelijker maken. Verder zijn presentaties gegeven in diverse overleggen van afdelingen, is de Hanza!-desk (expertteam) in het leven geroepen voor Eerste Hulp bij Hanza! en hebben we de nodige communicatieactiviteiten ontwikkeld om Hanza! bekendheid te geven in de organisatie.

Dit alles heeft geresulteerd in het feit dat Hanza! een begrip aan het worden is in onze organisatie. In verschillende projecten en bij verschillende initiatieven worden de stappen van Hanza! doorlopen. Een voorbeeld van een traject dat met de stappen van Hanza! op een zorgvuldige manier is verlopen is bijvoorbeeld de toekomst van de Singel. Zo'n 360 inwoners hebben meegedacht over de toekomst hiervan en het uitgebreide participatiejournaal geeft op een duidelijke manier weer hoe het participatieproces is verlopen. We zien in toenemende mate dat Hanza! en de verantwoording ervan in de participatiejournaals onderdeel uitmaken van de besluitvorming. We gaan graag dit jaar met uw raad in gesprek over uw ervaringen. Bij de vaststelling van Hanza! heeft uw raad ons de ruimte gegeven te leren werken met Hanza! Daarom willen we in 2025 Hanza! evalueren en bijsturen waar nodig.

Om Hanza! goed te borgen in onze organisatie hebben we bij de begroting 2025 een capaciteitsaanvraag gedaan, die gehonoreerd is. Immers: Hanza! vraagt om doorontwikkeling en de aandacht ervoor is noodzakelijk om blijvend de verbinding en samenwerking met onze inwoners, partners, organisaties, ondernemers en andere stakeholders in de stad te houden. Dat betekent dat we een beleidsadviseur participatie aantrekken en twee participatieadviseurs, die tezamen zorgen voor een goede borging van Hanza!, participatieadvies in projecten, evaluatie en monitoring enzovoorts.



Datum

20 januari 2025

Ook in 2025 blijven we doorgaan met de implementatie van Hanza! en zullen we ook extern de aandacht gaan vragen voor Hanza! Dat doen we met de Doe-tank!, ¹die samen met ons Hanza! heeft ontwikkeld. De eerste bijeenkomst stond in november 2024 gepland en we willen samen met deze partners Hanza! extern bekend maken, door Zwollenaren, organisaties, partners te informeren, ze te helpen bij de toepassing ervan. Hanza! is niet alleen van ons, als gemeente, maar ook van stad en ommeland.

2. Stand van zaken participatieverordening

Op 30 mei 2023 heeft uw gemeenteraad de motie M-7-1 'Meedoen, meedenken, meepraten én meebeslissen in Zwolle' aangenomen. De aanleiding hiervoor was de vaststelling van Hanza! en de komst van de Wet versterking participatie op decentraal niveau. Deze wet is op 1 januari 2025 in werking getreden. Destijds heeft de VNG een voorbeeldverordening opgesteld, voor gemeenten die vooruitlopend op de wet een participatieverordening vast wilden stellen. Deze voorbeeldverordening dekte echter niet de lading van de wet en de VNG zegde toe te komen met een nieuwe modelverordening. Daar hebben we op gewacht, omdat we ook hier zorgvuldig te werk willen gaan en met een verordening willen komen die ook daadwerkelijk aansluit bij de bedoeling van de wet Versterking participatie op decentraal niveau.

Uitdaagrecht

We kennen al het uitdaagrecht bij de Wmo. Bij de Wet versterking participatie op decentraal niveau wordt dit breder getrokken en gaat het bijvoorbeeld ook over taken die inwoners willen overnemen in het fysiek domein. Daarbij valt te denken aan bijvoorbeeld het overnemen van het onderhoud van het groen. In de participatieverordening worden hiervoor de thema's vastgelegd en de kaders geschetst waarbinnen het uitdaagrecht invulling kan krijgen. We zullen daarbij het uitdaagrecht zoals we dat kennen binnen de Wmo tegen het licht houden en daar waar nodig wijzigen of aanvullen.

Vlak voor de kerst heeft de VNG een nieuwe modelverordening gepubliceerd, samen met een implementatiehandreiking. De modelverordening bevat twee varianten, gebaseerd op twee ambitieniveaus. Een variant kent een basis voor bewonersparticipatie en uitdaagrecht en variant twee bevat inwonersparticipatie en overheidsparticipatie.

Er zullen keuzes gemaakt moeten worden qua ambitieniveau en daarover willen we in de komende periode met uw raad en onze inwoners in gesprek. We hebben twee jaar de tijd om een participatieverordening op te stellen en die tijd willen we gebruiken om een zorgvuldig proces te doorlopen om te komen tot een verordening. Ook gezien het feit dat deze nieuwe participatieverordening de huidige inspraakverordening moet vervangen. Het is belangrijk dat belangengroepen weten waar ze aan toe zijn en wat ze van ons als gemeente mogen verwachten als het gaat om participatie bij beleidsvoorbereiding, - uitvoering en - evaluatie.

¹ In de Doe!-tank zijn verschillende organisaties vertegenwoordigd, waaronder: Platform Zwolse Wijken, Seniorenraad, Jongerenraad, Participatieraad, Sportservice Zwolle, Zwolle Doet, Travers, Plaatselijk Belang Windesheim, Wijkvereniging Aa-landen, Vereniging Schelle-Oldeneel, Concillium,, Toegankelijk Zwolle, WIJZ welzijn, Diaconaal platform Zwolle, Wij zijn de Wijk, Alevitsich Cultureel Centrum Zwolle



Datum

20 januari 2025

Wat wel vaststaat is dat we vanzelfsprekend Hanza! als uitgangspunt nemen voor de participatieverordening. Hanza! geeft ons handvatten om participatieprocessen zorgvuldig te doorlopen. Niet alleen voor ons als overheid, maar ook voor initiatiefnemers. In de participatieverordening wordt nadrukkelijk vastgelegd dat participatieplannen in de lijn moeten liggen van Hanza!

Na de zomer van 2025 gaan we graag met uw raad in gesprek over de te maken keuzes en daarnaast zullen we een participatieproces inrichten om ook met inwoners, belangengroepen en andere stakeholders in gesprek te gaan over hun behoeften en verwachtingen ten aanzien van de te maken keuzes in de participatieverordening.

3. De voorgestelde wijze van afdoening van de toezegging over het participatiejournaal in andere vorm

Tijdens de behandeling van het raadsvoorstel over Hanza! is de toezegging gedaan door de toenmalige wethouder om in de toolbox voor Hanza! op te nemen dat participatiejournaals ook in een andere vorm mogen verschijnen.

Het doel van het participatiejournaal is dat deze zo goed mogelijk het participatieproces weergeeft, zodat uw raad een goede belangenafweging kan maken. Belangrijk is dat in het participatiejournaal wordt weergegeven wat het participatievraagstuk is, welke stakeholders bij het proces zijn betrokken, wat er met de uitkomsten van het proces is gedaan en of en zo ja op welke punten het plan door toedoen van participatie is gewijzigd. In feite is het een verantwoording van hetgeen van tevoren is afgesproken.

Een participatiejournaal in een andere vorm is mogelijk, mits het een duidelijke weergave bevat van het proces met daarin de volgende onderdelen:

- Welke ambitie van initiatiefnemer stond centraal
- Welke kaders golden er
- Welk vraagstuk stond centraal
- Hoe is het proces op hoofdlijnen verlopen
- Welke participatie- en communicatiemiddelen zijn ingezet om ervoor te zorgen dat iedereen kon meedoen?

Daarnaast is het belangrijk dat er inzicht is in de deelnemers aan het proces:

- Wie hebben er in de verschillende fasen meegedaan aan het proces?

Ook zijn de opbrengsten van belang om een goede afweging te kunnen maken:

- Wat is er door de deelnemers ingebracht tijdens het proces?
- Waren er inhoudelijke verschillen? Hoe heeft de afweging hierover plaatsgevonden?

Verder willen we graag leerpunten terugzien naar aanleiding van het participatieproces, om daar waar noodzakelijk Hanza! te kunnen bijsturen.

Wanneer bovenstaande punten kunnen worden opgenomen in een participatiejournaal, dan is er geen bezwaar om dat in een andere vorm te doen dan een schriftelijk journaal.



Datum

20 januari 2025

4. De wijze van uitvoering van de motie 'Duidelijkheid over Hanza!'

Bij de begrotingsbehandeling op 8 november 2024 heeft uw raad de motie 'Duidelijkheid over Hanza!' aangenomen. Hieronder zetten wij uiteen op welke wijze wij uitvoering zullen geven aan de motie.

- **duidelijkheid te bieden aan inwoners over Hanza!**

Zoals u bij punt 1 van de toelichting hebt kunnen lezen, zullen wij in 2025 aan de slag gaan met de externe communicatie over Hanza! Dit willen we in gezamenlijkheid met de Doel-tank oppakken.

- **in beeld te brengen wat Hanza! tot op heden heeft opgeleverd;**

We constateren dat in de afgelopen periode participatieprocessen worden doorlopen aan de hand van Hanza! Er wordt goed nagedacht over de ruimte voor participatie, welke belangengroepen betrokken moeten worden en wat nu het participatievraagstuk is. Ook zien we een toename van het aantal participatiejournaals, die belangrijk zijn bij de besluitvorming.

Ook zijn er voorbeelden te noemen van succesvolle participatietrajecten, maar ook minder succesvolle. Een voorbeeld van een succesvol participatieproces is hierboven bij de toelichting Stand van zaken Hanza! al genoemd. Maar ook het participatieproces rond de Omgevingsvisie 'Ons Zwolle van overmorgen' willen we niet ongenoemd laten. Hoewel dit proces nog moet worden afgerond, is het wel goed te benoemen dat ook hier Hanza! een nadrukkelijke rol heeft gespeeld. En dat een proces niet altijd verloopt volgens planning, mag ook genoemd worden. Zo is er gedurende dit participatieproces bijgestuurd en is besloten om meer tijd te nemen om inwoners te betrekken bij de aanvulling op de Omgevingsvisie. Ook op nadrukkelijk verzoek van bijvoorbeeld het Wijkplatform Zwolle. Met als resultaat dat een meer inwoners mee kunnen denken over 'Ons Zwolle van Overmorgen'.

Bij de vaststelling van Hanza! heeft uw raad meegegeven dat er ruimte is om te leren, om daar vervolgens ook op te kunnen bijsturen. Een van de participatieprocessen die aan de hand van Hanza! is vormgegeven is Zwolle Vuurwerkvrij. Daar is een uitgebreid participatieproces doorlopen. In de periode april-juni 2024 konden Zwollenaren hun idee indienen voor de viering van de decembermaand in het algemeen en de jaarwisseling in het bijzonder. Dat heeft uiteindelijk geleid tot 46 ideeën. In het uitgebreide participatiejournaal wordt ook een aantal leerpunten benoemd, waaronder over de tussentijdse go / no go momenten. Het bleek in de praktijk lastig vorm te geven, omdat het participatieproces gericht was op het inventariseren van ideeën en niet om tot een gedeelde oplossing te komen. We zullen hier nog nadrukkelijk naar kijken bij de evaluatie van Hanza!

Een van de participatieprocessen die ook met Hanza! is vormgegeven, maar waar we ook belangrijke leerpunten uit meenemen is de herinrichting van de Koestraat. Daar zijn we enthousiast aan de slag gegaan met Hanza!, vanuit de gedachte dat we de herinrichting samen met omwonenden wilden vormgeven. Echter bleek al bij de eerste bijeenkomst dat er verschil was in het informatieniveau en dat er op voorhand als sprake was van weerstand. Er was op dat moment geen ruimte om te praten over de spelregels van Hanza! en het participatievraagstuk Dat leerde ons dat het belangrijk is dat deelnemers aan een participatieproces over dezelfde kennis en informatie moeten beschikken, alvorens zij kunnen deelnemen aan een participatietraject.



Datum

20 januari 2025

In het afgelopen jaar hebben we vooral aandacht besteed aan de implementatie in onze eigen organisatie. We zien dat Hanza! een begrip is geworden in onze organisatie en dat participatieprocessen ook aan de hand van Hanza! worden vormgegeven. Ook uw raad speelt hierin een belangrijke rol, door telkens te wijzen op het feit dat participatie belangrijk is bij het vormgeven van diverse plannen en initiatieven van ons als gemeente en dat dit niet zonder het toepassen van Hanza! kan.

Om een volledig beeld te krijgen van wat Hanza! ons tot nu toe heeft opgeleverd, is het noodzakelijk om op een zorgvuldige manier te evalueren. Door in gesprek te gaan met uw raad, maar ook met deelnemers aan participatieprocessen en externe initiatiefnemers. Op basis daarvan kunnen we beter inzichtelijk maken of Hanza! het gewenste resultaat oplevert en waar we eventueel op bij moeten sturen. Dat willen we dit jaar doen. De uitkomsten van de evaluatie nemen we ook mee in het proces om tot een participatieverordening te komen.

- de kosten van Hanza! te specificeren en deze kostenspecificatie aan de Gemeenteraad te overleggen;

Voor de implementatie van Hanza! heeft uw raad bij de begroting van 2023 een bedrag beschikbaar gesteld van €300.000. Voor dit bedrag zijn twee kwartiermakers aangesteld die hebben gewerkt aan de implementatie van Hanza!, ondersteund door een communicatieadviseur en een project assistent. Er zijn tal van activiteiten ontwikkeld, zoals u onder punt 1, Stand van Zaken kunt lezen. Hieronder een overzicht van de gemaakte kosten:

Projectteam Hanza!	€ 261.000
- twee kwartiermakers	
- Communicatieadviseur	
- Project assistent	
- Inzet expertteam Hanza! (Hanzadesk)	
Trainingen om intern medewerkers op te leiden:	€ 15.000
Inzet Hanza! expertteam (intern) voor Eerste hulp bij participatievraagstukken	
Communicatiemiddelen	€ 20.000
- (waaronder vormgeving toolbox en interne communicatie)	

Maatschappelijk draagvlak & participatie

Hanza! Is tot stand gekomen door een goede samenwerking met de Zwolse samenleving. We blijven ook bij de doorontwikkeling de verbinding zoeken met bijvoorbeeld de Doe-tank! en inwoners. Bijvoorbeeld bij de evaluatie van Hanza!. Daar zullen we, naast de Doe!-tank en uw raad, ook deelnemers aan participatietrajecten bij betrekken. Ook willen we samen met uw raad, inwoners en andere relevante stakeholders invulling geven aan de participatieverordening. In het plan van aanpak voor de participatieverordening doen we daarvoor concrete voorstellen.

Communicatie

- We informeren de deelnemers van de Doe-tank! over de stand van zaken rond Hanza! Daarnaast vragen we de deelnemers om mee te denken en te doen om Hanza! ook verder te brengen in onze gemeente en betrokken te zijn bij de participatieverordening.



Datum 20 januari 2025

Financiën

- Bij de begroting 2025 is budget beschikbaar gesteld voor extra capaciteit om Hanza! te borgen, voor de doorontwikkeling en voor de advisering over participatie bij projecten, beleid en andere initiatieven.

Risico's

De factor tijd kan een risico zijn bij het opstellen van de participatieverordening. We hebben nog twee jaar om de participatieverordening op te stellen en we verwachten dat we die tijd ook nodig zullen hebben om te komen tot de juiste keuzes die aansluiten bij wat onze samenleving en onze organisatie nodig hebben. De extra capaciteit voor Hanza! wordt hiervoor ingezet. De beleidsadviseur Participatie heeft als taak om de participatieverordening samen met uw raad, inwoners en stakeholders vorm te gaan geven.

Vervolg

In het tweede kwartaal van 2025 komen we bij uw raad terug om het plan van aanpak om te komen tot een participatieverordening, te bespreken. Na de zomer van 2025 willen we graag met uw raad in gesprek over de te maken keuzes als het gaat om de participatieverordening en het ambitieniveau. Daarnaast wordt Hanza! nog dit jaar geëvalueerd. Aan de hand van deze evaluatie informeren we uw raad in het laatste kwartaal van 2025 over de stand van zaken als het gaat om Hanza! en komen met verbetervoorstellen als daar aanleiding voor is.

Openbaarheid

Deze raadsbrief en bijlagen zijn openbaar.

Burgemeester en wethouders van Zwolle,

burgemeester, Peter Snijders

waarnemend secretaris, Frank Wijnandts