

Schriftelijke beantwoording vragen informatiebijeenkomst PS 1 april 2020

Introductie

Op 1 april 2020 heeft de eerste digitale informatiebijeenkomst plaatsgevonden. Deze bijeenkomst stond in het teken van het programma 'Participatie voor en door de provincie Utrecht'. Tijdens deze bijeenkomst zijn de vier inhoudelijke sporen binnen dit programma toegelicht. U bent in een vroeg stadium betrokken bij dit programmaplan. Aan de hand van uw vragen en opmerkingen wordt dit programmaplan verder verrijkt.

Algemene inleiding

Binnen de provincie Utrecht worden inwoners betrokken bij de verschillende inhoudelijke domeinen zoals bij de totstandkoming van de provinciale omgevingsvisie. Omdat er verschillende vormen en manieren zijn om inwoners te betrekken worden deze ook door de verschillende domeinen afzonderlijk gebruikt. Er ontstaat ongemerkt een soort kokervisie waardoor er weinig wordt uitgewisseld tussen de verschillende domeinen. Hierdoor wordt 'het wiel' vaak opnieuw uitgevonden bij elk afzonderlijk domein/team en dat is een ongewenste ontwikkeling. Er moet beter verbinding en eensgezindheid tussen de verschillende domeinen/teams plaatsvinden.

Dit programmaplan speelt op die wens in en kent daardoor een hoger abstractieniveau vergeleken met de inhoudelijke vaktechnische benadering van de domeinen. Het programmaplan beoogt meer lijn en afstemming aan te brengen, zodat er meer eenduidigheid en inzicht komt in de beschikbare instrumenten om participatie te organiseren. Goede initiatieven kunnen zo ook breed binnen het ambtelijke apparaat gedeeld worden.

Een mooi voorbeeld is de totstandkoming van de landbouwvisie 2018: Landbouw met perspectief. Tijdens de opstelling van de visie is gesproken met vertegenwoordigers van veel betrokken partijen zoals landbouw- en natuurorganisaties, de AVP-gebiedscommissies, medeoverheden, kennisinstellingen, (agrarische) bedrijven, etc. Er hebben verschillende inloopbijeenkomsten, dialoogtafels en gebiedsbijeenkomsten plaatsgevonden. De inbreng van deze organisaties heeft voor een groot deel bijgedragen aan de Landbouwvisie. Dit succesvolle participatief proces kan als een voorbeeld dienen voor toekomstige (soortgelijke) participatieprocessen.

Het betrekken van inwoners en andere belanghebbende partijen bij het ontwikkelen, uitvoeren en evalueren van beleid, kan leiden tot beter beleid en een groter draagvlak, omdat dit bijdraagt aan een gevoel van eigenaarschap en het nauwer betrokken voelen. Daarbij is het wel van belang dat inzichtelijk wordt gemaakt hoe de input van participanten meegenomen en meegewogen wordt in het proces (verwachtingsmanagement), zowel vooraf als achteraf (evaluatie). Vooraf, omdat partijen dan vroegtijdig hun ideeën, alternatieven en verbetervoorstellen kunnen inbrengen, zodat deze voorstellen nog worden uitgewerkt en beoordeeld. Betrokken partijen zullen zich zo meer geëngageerd voelen aan de uitkomsten. Dit komt de kwaliteit van de (uitvoering van de) besluitvorming ten goede. Participatie is dus meer dan de formele momenten waarop alle partijen zienswijzen kunnen indienen.

Algemene beantwoording van vragen

Veel vragen zijn gesteld en opmerkingen gemaakt over de positie van de provincie als middenbestuur en de relatie met haar inwoners. Daarbij is vooral een relatie gelegd tussen de doelen die de provincie stelt en hoe de bewoners hierbij betrokken worden, en of zij zich ook betrokken voelen. Extra aandacht wordt gevraagd voor de inwoners die niet zichtbaar zijn voor de provincie; de unusual suspects. Denk daarbij ook aan laaggeletterden en inwoners die al lang afscheid hebben genomen van de overheid en zich daar dan ook verre van houden.

Tegelijkertijd willen de statenleden aan de slag met participatie. Want er is een grote behoefte aan het verkrijgen van een groot draagvlak onder de bewoners voor de besluiten die de provincie neemt. Hierbij worden wel kritische kanttekeningen geplaatst over de het vrijblijvende of juist dwingende karakter van dit aangeboden programma 'Participatie voor en door de provincie Utrecht'. Er wordt gevraagd ambities en doelstellingen te formuleren op basis waarvan geëvalueerd kan worden. Ook is er zorg voor het adaptieve vermogen van de provincie om participatieve processen en burgerinitiatieven goed te ondersteunen en deze inzet ook te borgen.

De provincie is als middenbestuur niet altijd goed zichtbaar voor onze bewoners. Iedereen weet wel in welke provincie hij of zij woont, maar wat de provincie precies doet is moeilijk voor het voetlicht te brengen. Dit beeld wordt binnen de provincie herkend en men probeert steeds weer opnieuw om een band met inwoners op te bouwen. Want er leeft een diep besef dat besluiten van de provincie een grote impact kunnen hebben op het leven van onze inwoners. Denk bijvoorbeeld aan de vergunningverlening, de omgevingswet en de energiestrategieën die het leven van onze inwoners kunnen raken. Vanuit de verschillende domeinen worden dan ook meerdere vormen van participatie ontworpen en ingezet om onze inwoners te betrekken bij het werk van de provincie omdat het hun zal raken. Daarbij is ontegenzeggelijk ook het besef dat draagvlak voor besluiten verkregen kan worden als inwoners goed aangesloten en betrokken zijn. Dit programma zal ertoe bijdragen de relatie met onze inwoners te zoeken, te houden en bestendigen.

De opmerking over het participatietraject bij de RESSen is onder de aandacht gebracht bij gedeputeerde van Essen.

Onderstaand wordt op een aantal meer algemene vragen ingegaan.

[Hoe bouwen wij aan een relatie met onze inwoners?](#)

Dit programma zoekt naar (nieuwe) vormen om contact te krijgen met doelgroepen binnen onze provincie en vooral die doelgroepen waarmee wij van nature geen vanzelfsprekende band hebben. Denk bijvoorbeeld aan de inwoners die 'afscheid' genomen hebben van de overheid of inwoners die onze taal niet machtig zijn. Het Mentality model kan daarbij een belangrijk hulpmiddel zijn. Door een gerichte, op de doelgroep afgestemde benadering, kan een relatie met deze doelgroep gelegd worden. De leeftijdsategorisering wordt daarbij nadrukkelijk meegenomen.

Hoe zorgen wij ervoor dat binnen de ambtelijke organisatie meer onderlinge afstemming is?

Dit programma wil allereerst zorgen dat binnen de ambtelijke organisatie het overwegen van participatie een standaard onderdeel wordt van ons handelen en dat de verschillende vormen van participatie gedeeld worden. Er zullen ook aanbevelingen worden gedaan om participatie organisatorisch te verankeren binnen de organisatie. Als participatie in de ambtelijke organisatie beter verankerd is, kunnen Gedeputeerde Staten en Provinciale Staten beter bediend worden in het betrekken van onze inwoners bij het werk van de provincie.

Kunnen er concrete doelstellingen en ambities worden geformuleerd?

Er is gevraagd om te komen met concrete doelen en ambities op basis waarvan nadien ook geëvalueerd zal worden. Dit nemen wij mee in het definitieve programma dat u gepresenteerd zal worden.

Beantwoording van de overige vragen, geclusterd per spoor

Deze meer specifieke beantwoording is geclusterd op basis van de vier sporen beschreven in het programmaplan.

Spoor 1: het implementeren van de participatieladder

Om de organisatie goed voor te bereiden op het betrekken van inwoners wordt de participatieladder geïmplementeerd met behulp van een digitale toolbox. Deze toolbox geeft medewerkers informatie over de mogelijkheden van de verschillende treden van de ladder en de meest geschikte bijbehorende participatiemethoden. De ladder is een visueel hulpmiddel. Het is geen ladder in de letterlijke betekenis, want men loopt het niet op of af. Men kiest de trede met de gewenste mogelijkheid. Bijvoorbeeld: inwoners kunnen geïnformeerd worden (trede 1) via bijeenkomsten, sociale media enzovoorts. Of inwoners kunnen een voorstel beoordelen (trede 4) via bijvoorbeeld een burgerpanel. Bij elke trede worden goede praktijkvoorbeelden met contactpersonen weergegeven. Daarbij worden ook de do's en don'ts weergegeven. Met deze toolbox zijn de medewerkers van de provincie Utrecht beter in staat om inwoners op de juiste manier te benaderen en te laten participeren. Het is belangrijk om te beseffen dat deze toolbox slechts een hulpmiddel is om participatie vorm te geven; het is geen doel op zich.

Een terugkomende opmerking/vraag tijdens de digitale bijeenkomst was waarom voor de participatieladder als instrument is gekozen. Een aantal partijen vinden dat de participatieladder een achterhaald concept is. Er is voor de participatieladder gekozen als instrument om de interne organisatie te informeren over de verschillende mogelijkheden waarop inwoners kunnen participeren, omdat:

- De participatieladder is "marktleider" op het gebied van participatie instrumenten. Het kent een enorme bekendheid en gebruik binnen Nederland en binnen de provincie Utrecht. Vanwege deze bekendheid heeft een deel van de organisatie wel al van de ladder gehoord of is hier zelfs al meer bekend mee. Dit maakt dat de implementatie van de participatieladder vlotter zal verlopen. Wanneer een compleet nieuw en onbekend concept uitgelegd dient te worden aan de gehele organisatie zal dit meer tijd en inzet vergen.
- De bekendheid van dit model blijkt ook uit het onderzoek van de groep trainees die bezig is met de implementatie van de toolbox binnen de onze provincie. Zij hebben gesproken met verschillende provincies waaronder Flevoland, Overijssel, Zuid-Holland en Noord-Holland. Bij deze provincies wordt ook gebruik gemaakt van de participatieladder. Dit maakt het gemakkelijker om met provincies het gesprek aan te gaan op het gebied van participatie. Ook kunnen provincies van elkaar leren en wellicht later opschalen/samenwerken om middelen te delen.
- Deze bekendheid van het model is ook te zien bij gemeenten binnen de provincie Utrecht. Veel gemeenten zijn bekend met het model en maken hier ook gebruik van om inwoners te benaderen. Dit gedeeld kader maakt het voor medewerkers van de provincie gemakkelijker om met gemeenten het gesprek aan te gaan op het gebied van het betrekken van inwoners.
- Daarnaast is de ladder een gebruiksvriendelijk en overzichtelijk model. In één oogopslag wordt duidelijk hoeveel treden (mogelijkheden) de ladder kent en wat de inhoud daarvan is.
- Een ander argument is dat de participatieladder een redelijk compleet product is. Al blijkt af en toe de behoefte bij "gebruikers" om een trede aan de ladder toe te voegen of er een weg te halen. Dit is ook mogelijk bij de digitale toolbox van de provincie Utrecht. Er is bewust gekozen voor een interactieve digitale toolbox waar ook eventueel gaandeweg treden aan toegevoegd kunnen worden, wanneer blijkt dat de zes/zeven huidige treden niet toereikend genoeg zijn. Een trede verwijderen is dus ook mogelijk.
- Een mogelijk alternatief model voor de participatieladder is de participatietrechter ontwikkeld door Volq en de Erasmus Universiteit in Rotterdam. Dit model beschrijft een viertal fasen. Dit is echter nog een erg onbekend model. Daarnaast wordt dit model nog weinig gebruikt in de praktijk waardoor nog onduidelijk is of dit een geschikt en werkend model is.

- Tot slot zal in het programmaplan en in de toolbox duidelijk gemaakt worden dat de participatieladder geen daadwerkelijke ladder betreft waarbij treden na elkaar volgen. Het is mogelijk om op bijvoorbeeld trede 4 te starten, daarvoor hoeven de voorgaande treden 1 tot en met 3 niet gepasseerd te worden.

Bovenstaande argumenten geven weer waarom voor de participatieladder als model is gekozen om medewerkers van de organisatie voor te bereiden op het betrekken van inwoners.

Een andere opmerking bij de participatieladder is dat bij dit model vanuit de overheid naar de inwoner wordt geredeneerd. Zoals gezegd, kunnen treden aan de ladder worden toegevoegd. Er kan bijvoorbeeld een trede 'co-creatie' worden toegevoegd. Bij co-creatie hoeft het initiatief niet bij de overheid te liggen. Een bestaande trede van de ladder is 'zelf organiseren', hierbij initiëren inwoners initiatieven waarbij de overheid faciliteert. Bij deze trede komt het initiatief vanuit de samenleving.

Verduidelijking trede 'besluiten'

De trede 'besluiten' van de participatieladder kent de volgende uitleg: inwoners, bedrijven en (mede) overheden formuleren gewenste besluitvorming. De provincie Utrecht is degene die wettelijke besluiten mag nemen en kan de gewenste besluitvorming overnemen als uitgangspunten voor het beslissingsproces. In feite maken inwoners, bedrijven en medeoverheden dan een voorstel voor een te nemen besluit. De provincie Utrecht neemt dit voorstel mee als uitgangspunt in de daadwerkelijke besluitvorming.

Rechten en plichten inwoners

Een aantal partijen merken op dat het voor inwoners vooraf helder moet zijn wat de rechten en plichten van inwoners zijn. Het moet voorafgaand aan een participatieproces duidelijk zijn wanneer inwoners kunnen participeren en wanneer niet.

Om gehoor te geven aan het vooraf verduidelijken van de participatiemogelijkheden van inwoners, zal intern naar een geschikte manier worden gezocht. Een mogelijke manier is het opnemen van een participatieparagraaf in de besluitvormingsstukken van GS (A en B stukken) en de besluitvormingsstukken van PS. Deze en mogelijke andere manieren zullen worden afgewogen om zo tot een geschikt middel te komen waarmee het voor inwoners vooraf duidelijk wordt in welke mate zij kunnen participeren.

Het vooraf verhelderen van de mate van participeren van inwoners maakt dat de provincie transparant en open te werk gaat. Hierdoor zal mogelijke twijfel van de inwoners in de overheid ook afnemen.

Spoor 2: doelgroepenbenadering aan de hand van het Mentality model van Motivaction

Veel vragen zijn gesteld over het waarom van de keuze voor het Mentality™ model van Motivaction. Daarbij zijn er vragen gesteld over het bereiken van 'unusual suspects' en jongeren en speciale groepen zoals bijvoorbeeld laaggeletterden. Welke relatie wordt er gelegd met de 8 segmenten binnen het model en de vier burgerschapstijlen. Ook is genoemd dat het vooral een theoretisch model is. De achterliggende vraag is: 'In hoeverre helpt dit model ons om een duurzame relatie op te bouwen met de inwoners van onze provincie waarbij er speciale aandacht is voor die groepen die normaal gesproken onder de radar blijven'.

Een belangrijk uitgangspunt in onze benadering van de inwoners van onze provincie is dat er niet zoiets bestaat als DE inwoner van de provincie Utrecht. Vanuit dat besef is het vervolgens de kunst om te komen tot een segmentatie van de inwoners op basis waarvan we tot een gerichte benadering kunnen komen; een doelgroep benadering/segmentatie naar leefstijlen ligt daarbij voor de hand. Er zijn vele manieren om tot een werkbare segmentatie te komen, het Mentality model is er een van. Twee andere bekende segmentatiemodellen zijn het Citisens-model ontwikkeld door Van Necker van Naem en het BSR-leefstijlen model. Al deze segmentatie modellen vinden hun weg in Nederland. De toegevoegde waarde van deze modellen wordt verkregen door een goede toepassing van de modellen. Dit is één van de constatering uit het onlangs verschenen onderzoeksrapport van het Verwey-Jonker Instituut (maart 2020) 'Segmentatiemodellen gericht op voorkeuren in burgerschap en participatie'.

Het Mentality model deelt onze samenleving in 8 segmenten/leefstijlen, geplot op de assen Status en Waarden, waarbij vier burgerschapstijlen zijn ontwikkeld. Binnen deze indeling van de 8 groepen zijn diverse onderverdelingen mogelijk. Leeftijd als categorie is daar één van. Daarnaast zijn geslacht, leeftijd en inkomensklasse bekend binnen de segmenten/leefstijlen.

Het model geeft inzicht en biedt handvatten om de relatie met onze inwoners vorm te geven. Het zal dus met de nodige kennis en kunde moeten worden toegepast om de relatie met onze inwoners vorm te geven.

Binnen deze doelgroepen benadering is er bijzonder aandacht voor de relatie met 'de jeugd'. Allereerst geldt hierbij ook de opmerking dat 'De jeugd' niet bestaat. Deze doelgroep is even divers als die van de overige leeftijdscategorieën. Als de provincie al contact heeft met jongeren zijn dat in de regel jongeren met een hogere opleiding die al maatschappelijk betrokken en geïnteresseerd zijn. Juist het contact met jongeren met een lagere opleiding, zowel autochtoon als allochtoon, blijven buiten het zicht van de provincie. Door kennis van deze doelgroep kunnen gerichte campagnes ontwikkeld worden om deze doelgroep te benaderen. Hierbij moeten wij ons wel realiseren dat het veelal hoge abstracte

werk van de provincie niet direct kan rekenen op een vruchtbare voedingsbodem bij deze specifieke doelgroep. Als deze doelgroep benaderd gaat worden zal dat aan de hand van concrete vragen moeten gebeuren op concrete onderwerpen.

Er zullen altijd doelgroepen blijven die moeilijk benaderbaar blijven, denk bijvoorbeeld aan laaggeletterden. Op zich is deze doelgroep al bijzonder divers; inwoners die om wat voor redenen dan ook niet kunnen lezen of schrijven en bijvoorbeeld inwoners voor wie Nederlands een tweede taal is. Er zijn daarbij verschillende niveaus van laaggeletterdheid. Zo zullen er meer doelgroepen zijn waarbij extra inspanningen geleverd moeten worden om deze te bereiken en te betrekken bij het werk van de provincie.

Spoor 3: realiseren van een webpagina voor het ontvangen van burgerinitiatieven

Om initiatieven en goede ideeën vanuit de inwoner in ontvangst te nemen beschikt de provincie Utrecht nu enkel over een e-mailadres. Om dit aantrekkelijker en beter vindbaar te maken wordt er een aparte webpagina ontwikkeld.

Deze webpagina wordt de “één-loket ingang” van de provincie en maakt het mogelijk voor inwoners om initiatieven te plaatsen en aan te haken bij initiatieven van anderen. Inwoners kunnen geïnteresseerd raken in goede ideeën van andere inwoners en zich daarbij aansluiten. Zo wordt er ook kennis met elkaar gedeeld. Er kunnen groepen inwoners ontstaan die gezamenlijk een bepaald project starten. Hier kan de provincie adviserend in optreden.

Om geen valse verwachtingen te wekken en ervoor te zorgen dat initiatieven en ideeën bij de juiste overheidslaag terecht komen, zullen de kerntaken en beleidsvelden van de provincie benoemd worden op deze webpagina. De inwoner dient hier een taak te selecteren om een initiatief in te dienen. Daarna zullen nog een aantal vragen gesteld worden om zeker te zijn dat het initiatief bij de provincie op de juiste plek is. Zo voorkomt de provincie dat zij gaan concurreren met gemeenten en het rijk.

Een mooi voorbeeld van een webpagina voor burgerinitiatieven is te vinden bij de provincie Overijssel (<https://www.ijienoverijssel.nl/>). Deze webpagina wordt momenteel vernieuwd. Het idee vanuit de provincie Utrecht is om een soortgelijke pagina te maken.

Spoor 4: theoretisch kader

Er is gevraagd om een nadere toelichting op spoor 4. De titel: “Theoretisch kader van verschillende instrumenten” geeft mogelijk een verkeerde indruk. Eigenlijk wordt hier bedoeld het door de provincie te hanteren kader voortkomend uit wet- en regelgeving en provinciaal beleid. Er is immers een richtinggevend kader nodig om participatie goed vorm te geven. Provinciale Staten kunnen via een dergelijk kader zowel aan zichzelf als aan inwoners duidelijkheid bieden over mogelijkheden van betrokkenheid, rollen en welke procedures daarvoor gelden.

Binnen de provincie Utrecht zijn reeds een tweetal vastgestelde formele instrumenten (referendumverordening en verordening burgerinitiatieven). Dat kan op termijn gaan veranderen. Het wetsvoorstel Versterking participatie op decentraal niveau (dat nog door de Tweede Kamer behandeld moet worden) geeft aan dat onder andere de provincie een participatieverordening als vervanging van de inspraakverordening op moet stellen. Daarnaast introduceert dit wetsvoorstel het zogenoemde uitdaagrecht (ook bekend als right to challenge). Het is aan de provincie zelf om de keuze te maken het uitdaagrecht wel of niet in te voeren. Zo ja, dan moet dat worden opgenomen in de participatieverordening. Bij voorkeur moet alles rondom participatie straks opgaan in één participatieverordening. Dan wordt van belang hoe PS wil omgaan met hun instrument van de verordening burgerinitiatieven. Met deze verordening wordt iets anders beoogd dan bij gangbare burgerinitiatieven. Burgerinitiatieven kunnen uitmonden in een right to challenge.

Juist ook bij deze nieuwe ontwikkeling is een kader nodig. Daarbij gaat het om onder andere rechtsbescherming en rechtsgelijkheid. En om het managen van risico's, veiligheid en kwaliteit. Daarnaast ligt ook het risico van staatssteun op de loer (oneerlijke concurrentie). De provincie maakt afwegingen voor het algemeen belang, maar bijvoorbeeld burgerinitiatieven kunnen zich richten op een bepaald belang.

Een kader biedt zekerheid voor inwoners, bedrijven en maatschappelijke organisaties, omdat zij weten op welk moment ze bij wie moeten zijn en wat ze kunnen verwachten. De beoogde participatieverordening biedt ook duidelijkheid voor statenleden zelf. Wil participatie zinvol zijn, dan zal in verschillende fasen van het beleidsproces serieus rekening moeten worden gehouden met, en worden ingegaan op de resultaten uit het participatieproces. Nadere regels bieden houvast voor de wijze waarop inwonersinitiatieven en de overname van de uitvoering van provinciale taken door derden georganiseerd en beoordeeld kunnen worden. De provincie blijft altijd aansprakelijk.

Dit spoor zal leiden tot een voorstel voor een concreet kader, zodat ook duidelijk is hoe om kan worden gegaan met deze (nieuwe) instrumenten.

Vervolg

Op een later stadium (verwachting Q3) komen wij bij u terug met een aangepast en definitief programmaplan.

In Q2 2021 gaan wij graag met u in gesprek om de eerste resultaten van de uitvoering van het programmaplan met u te bespreken. Wij gaan dan ook graag met u in gesprek om het vervolg van dit programma te bespreken.

