



PROVINCIE  UTRECHT

Participatie voor en door de provincie Utrecht

PROVINCIE UTRECHT

Concept werkprogramma versie 29-4-2021

Inhoudsopgave

| | | |
|-----------|---|----|
| 1. | Inleiding | 3 |
| 2. | Doel | 4 |
| 2.1 | Besluitvorming en vervolg | 4 |
| 3. | Context en uitgangspunten | 7 |
| 3.1 | Inwoners en groepen inwoners | 7 |
| 3.2 | Definities en begrippen | 7 |
| 3.3 | Werkprogramma in de organisatie | 8 |
| 3.4 | Andere manier van werken | 9 |
| 3.5 | Covid-19 | 10 |
| 4. | Vier sporen | 11 |
| 4.1 | SPOOR 1: Opstellen participatievisie, leidraad en verordening | 11 |
| 4.2 | SPOOR 2: Verbinden en verbreden | 13 |
| 4.2.1 | Platform burgerinitiatieven: 'één-loket ingang' | 13 |
| 4.2.2 | Doelgroepenbenadering | 14 |
| 4.2.3 | Digitale ontmoetingen | 16 |
| 4.3 | SPOOR 3: Uitwisseling en versterken kennis en ervaring | 17 |
| 4.4 | SPOOR 4: Inspiratie toolbox (interne organisatie) | 19 |
| 4.4.1 | PUPP-e | 19 |
| 5. | Afstemming en communicatie | 20 |
| 5.1 | Intern | 20 |
| 5.2 | Extern | 20 |
| 6. | Begroting | 21 |
| 7. | Planning | 22 |
| 8. | Conclusie en vervolg | 23 |
| 9. | Bijlagen | 24 |
| Bijlage 1 | Overzicht participatie voorbeelden | 24 |
| Bijlage 2 | Moties en wetten | 26 |
| Bijlage 3 | Participatieladder | 28 |
| Bijlage 4 | Uitleg PUPP-e | 29 |

1. Inleiding

Samen staan we sterker. Dit staat opgetekend in de inleiding van het coalitieakkoord 2019 – 2023 ‘Nieuwe energie voor Utrecht’. Samen staan we sterker verwijst niet alleen naar de ambities in het akkoord, maar ook naar de manier hoe het college uitvoering wil geven aan haar ambities: samen als één overheid met de gemeenten, andere overheden, maar ook met bedrijven en vooral de inwoners van onze provincie. Het kiezen voor samenwerking en het geven van ruimte aan initiatieven uit de samenleving, is hierbij een belangrijk uitgangspunt.

Dit werkprogramma ‘Participatie voor en door de provincie Utrecht’ beoogt vooral het samenspel tussen de provincie en haar inwoners verder vorm te geven: het wil de betrokkenheid van inwoners bij de provincie Utrecht en haar werkzaamheden vergroten en omgekeerd. Dit doet de provincie door de kracht uit de samenleving beter te benutten, wat leidt tot beter en breder gedragen provinciaal beleid. Dit draagt tevens bij aan het zichtbaarder en toegankelijker maken van de provincie als middenbestuur voor haar inwoners.

Het vergroten en verbreden van betrokkenheid van inwoners bij de provincie klinkt eenvoudig, maar vraagt om een weloverwogen aanpak. Voor veel inwoners is de provincie ver weg en onbekend: veel taken die de provincie uitvoert zijn niet direct zichtbaar voor inwoners. Daarnaast is de provincie bij veel provinciale thema’s eerder met andere overheden en maatschappelijke organisaties in gesprek dan met inwoners.

Binnen de provinciale organisatie wordt er op verschillende plekken gewerkt aan het onderwerp participatie: in het kader van de Omgevingswet; naar aanleiding van de sociale agenda; vanuit de energietransitie; het kleine kernenbeleid (Vliegwielen van gemeenschapskracht) en vanuit de kerntaak van de provincie op het gebied van de kwaliteit van het openbaar bestuur (zie bijlage 1). Maar ook bijvoorbeeld bij de totstandkoming van de OV-concessies en het snuffelfiets-experiment¹.

Deze initiatieven komen voort uit verschillende (beleids)inhoudelijke ontwikkelingen, maar hebben met elkaar gemeen dat ze inwoners meer en actiever willen betrekken bij het werk van de provincie Utrecht om te komen tot kwalitatief beter beleid en meer draagvlak. De manier waarop de nieuwe Omgevingswet beoogt te werken, is hierbij een belangrijk uitgangspunt.

Ook op Rijksniveau is er volop aandacht voor participatie. Er is een wetsvoorstel in voorbereiding dat als doel heeft participatie op decentraal niveau te versterken. Praktisch betekent dit dat in 2021 elke gemeente en provincie zelf aan de slag moet met het opstellen van een participatieverordening waarin kaders voor participatie worden vastgesteld, ter vervanging van de inspraakverordening. Met deze verordening moet het zowel voor inwoners als voor decentrale overheden duidelijk zijn op welke manier zij in welke fase van het beleidsproces betrokken worden. Daarnaast kan de provincie in de verordening bijvoorbeeld aandacht besteden aan het uitdaagrecht (right to challenge).

Kortom, op veel plekken wordt het belang van burgerparticipatie onderstreept. Daarnaast zijn er tal van initiatieven en beleidsprocessen waarbij participatie als instrument wordt ingezet. Dit werkprogramma wil uitnodigen om een stap te zetten op het gebied van participatie, voor diegenen die dat nog niet eerder hebben gedaan. En ondersteuning bieden aan diegene die dat al doen. Daarmee werken wij aan het verder ontwikkelen en vergroten van de inzet van onze organisatie bij het betrekken van inwoners en het ontwikkelen van een eenduidige aanpak binnen onze organisatie.

¹ <https://snuffelfiets.nl/provincie-utrecht/>

2. Doel

Zoals in de inleiding geschetst is, is er zowel op Rijks als op decentraal niveau veel beweging op het onderwerp (burger)participatie en burgerinitiatieven. Dit werkprogramma probeert vorm te geven aan de ambities van het college, maar is ook een belangrijke stap in de voorbereidingen van het opstellen van een participatieverordening die uiteindelijk vastgesteld wordt door Provinciale Staten.

De grondslag voor het opstellen van dit werkprogramma komt voort uit het collegeakkoord, de eerder aangenomen moties over burgerparticipatie en het wetsvoorstel versterking participatie op decentraal niveau vanuit het Rijk (zie bijlage 2).

Het hoofddoel van dit werkprogramma is het samenspel tussen inwoners en de provincie te verbeteren, door de kracht uit de samenleving beter te benutten en daarmee beter en breed gedragen beleid te maken. Bij de uitwerking van dit werkprogramma staan de volgende drie subdoelen centraal:

- Betrokkenheid van inwoners te vergroten bij de provincie Utrecht
- Participatie toegankelijker te maken en te verbreden: meer en verschillende inwoners doen mee
- Het gezamenlijk (GS, PS en ambtelijke organisatie) opstellen van een visie en leidraad en deze te gebruiken als handreiking bij het opstellen van participatietrajecten en de verordening. Hierbij worden ook medeoverheden en inwoners betrokken.

Daarnaast moedigt het werkprogramma aan om op zoek te gaan naar goede en creatieve invullingen om (groepen van) inwoners te betrekken bij beleidsontwikkelingen en om initiatieven uit de samenleving te ondersteunen. Dit doen we door verbinding te zoeken en te leren van succesvolle provinciale participatieprogramma's en initiatieven binnen onze eigen organisatie, maar ook door te leren van de ervaringen die zijn opgedaan en de kennis die ontwikkeld is buiten onze organisatie.

Om dit en de bovenstaande doelen te operationaliseren, werken we langs de lijn van vier sporen die vertaald zijn in concrete acties:

- Opstellen: participatievisie, leidraad en verordening
- Verbinden en verbreden: participatie toegankelijker maken
- Uitwisselen en versterken kennis en ervaring: intern en extern
- Inspiratie: maken van toolbox (interne organisatie)

Met deze acties willen we zorgen voor een meer eenduidige participatie-aanpak binnen de provinciale organisatie, door onder andere handvatten te bieden om praktisch mee aan de slag te gaan.

2.1 Besluitvorming en vervolg

De status van dit werkprogramma is een concept. Het bevat nog geen kaders voor een participatievisie en leidraad, die komen er wel, in spoor 1 van het werkprogramma. Spoor 1 dient als inhoudelijke basis voor het 'laden' van de participatieverordening die elke gemeente en provincie zelf gaat ontwerpen en vast gaat stellen. Het opstellen daarvan is een wettelijke verplichting volgens het wetsvoorstel 'Versterking participatie op decentraal niveau'. Dit wetsvoorstel is nog niet geagendeerd voor besluitvorming in de Tweede Kamer. De bedoeling is dat er nog wel in 2021 een besluit in de Kamer wordt genomen. Tot die tijd kunnen er nog wijzigingen worden doorgevoerd. Zodra besluitvorming heeft plaatsgevonden in de Kamer, gaan wij met GS, PS en de ambtelijke

organisatie aan de slag met het opstellen van een verordening. De overige drie sporen zijn meer uitvoerend van aard, daar willen wij graag nu mee aan de slag. Zodra de provincie Utrecht een visie, leidraad en verordening heeft opgesteld, zal het concept werkprogramma (de drie uitvoerende sporen) worden geactualiseerd. Deze wordt ter kennisgeving aangeboden aan de Staten, samen met de verordening, visie en leidraad dat ter besluitvorming wordt voorgelegd aan PS. Naar verwachting is dit medio 2022.

4 sporen om samen met inwoners te komen tot kwalitatief beter en breder gedragen besluitvorming



Werking concept programma over burgerparticipatie en burgerinitiatieven



Gezamenlijke provinciale participatie-aanpak



Ondersteuning en inspiratie



Praktische handvatten

1 Opstellen: participatievisie, leidraad en verordening



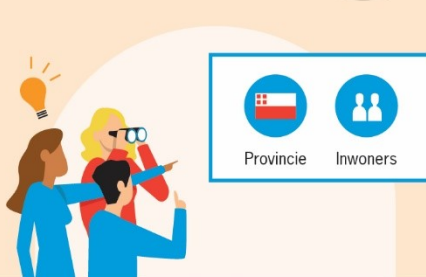
Rijkswetvoorstel Versterking Participatie op decentraal niveau

Inventariseren provinciale participatie activiteiten



Interactieve beeldvormende sessies

Opstellen essay



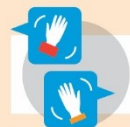
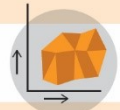
Een gezamenlijk beeld (visie) waarom burgerparticipatie belangrijk is voor de provincie Utrecht en een vastgestelde participatieverordening

2 Verbinden en verbreden participatie toegankelijker maken



Platform burgerinitiatieven: 'één-loket ingang'

Uitwerken doelgroepenbenadering Motivaction



Vormgeven digitale ontmoetingen



Verbeterde toegankelijkheid voor burgerinitiatieven en inclusieve burgerparticipatie

3 Uitwisselen en versterken kennis en ervaring intern en extern



Opzetten intern expertteam participatie

Organiseren van masterclasses



Ontwikkelen intern participatienetwerk

Leren van de Quick Scan Provinciale Democratie



Faciliteren kennisuitwisseling in extern netwerk



Uitwisselen van bestaande participatie-ervaringen binnen de provincie Utrecht en Utrechtse gemeenten en waterschappen

4 Inspiratie (interne organisatie) maken van een toolbox



Uitwerken PUPP-e: Digitale keuzehulp bij participatie



Tools die de provincie Utrecht stimuleren en enthousiasmeren voor het inzetten van participatie

3. Context en uitgangspunten

De achtergrond waaruit dit werkprogramma tot stand is gekomen, wordt voor een belangrijk deel gekleurd door de Thorbecke brief van de minister van Binnenlandse Zaken uit 2019 en het debat dat sindsdien gevoerd wordt over de toekomst van het openbaar bestuur. Deze brief reflecteert niet alleen op de veranderende verhoudingen tussen de bestuurslagen, maar gaat ook expliciet in op de rol van inwoners in dit bestel en de kwaliteit van de democratie. Het stelt concrete maatregelen voor om participatie en de democratische legitimatie van het bestel te vergroten, met als doel de verbondenheid met inwoners te versterken. Kortom, deze ontwikkelingen en dossiers zoals 'toekomst openbaar bestuur' en 'democratische vernieuwing' vormen voor een groot deel de context bij de verdere uitwerking en uitvoering van dit werkprogramma.

In onderstaande paragrafen wordt stil gestaan bij nog vijf andere uitgangspunten die worden gehanteerd bij het uitwerken van de vier sporen.

3.1 Inwoners en groepen inwoners

De inhoudelijke scope voor het werkprogramma richt zich op het verder vormgeven van het samenspel tussen de provincie en (groepen) inwoners, en focust in eerste instantie niet op het betrekken van andere overheden, professionals en maatschappelijke organisaties. Dit is vaak wettelijk geregeld of al beter geregeld via bestaande provinciale overlegstructuren.

In onze organisatie is er ook een specifiek programma dat zich richt op het verbeteren van de samenwerking met gemeenten en waterschappen: het programma Sterk Utrechts Bestuur (SUB). Juist omdat er nog ruimte voor verbetering is, is het goed organiseren van participatietrajecten gericht op (groepen) inwoners de voornaamste focus van dit werkprogramma participatie.

Dit neemt niet weg dat inwoners of groepen bewoners zich ook vaak via een gemeente melden bij de provincie. Of dat omgekeerd inwoners samen met een gemeente aan de slag gaan met een provinciaal (beleids)onderwerp. Dit vraagt om goede contacten en afstemming met gemeenten, om ook vanuit die kant de participatie met inwoners te borgen. Dit kan bijvoorbeeld concreet betekenen dat de provincie gemeenten kan ondersteunen in participatietrajecten met inwoners, en andersom.

3.2 Definities en begrippen

Participatie en communicatie zijn twee begrippen die vaak door elkaar worden gebruikt en/of met elkaar verward worden. Participatie betekent in essentie 'actieve deelname'. Communicatie betreft het uitwisselen van informatie. Bij communicatie ga je met elkaar in gesprek, je wisselt informatie uit. Bij participatie gaat dit een stap verder. Naast het voeren van een gesprek gaat het bij participatie om het hebben van invloed op een project, besluit etc.

Participatie is een breed container begrip dat op verschillende manieren gedefinieerd kan worden. Bij de verdere uitwerking van het werkprogramma wordt gebruik gemaakt van de definitie van ProDemos. Hierin wordt onderscheid gemaakt tussen burgerparticipatie; burgers die participeren in een initiatief van de overheid, en overheidsparticipatie; hier participeert de overheid in een initiatief van burgers. Deze begripsomschrijvingen sluiten het meeste aan bij de hoe de provincie Utrecht nu al in de praktijk werkt.

Burgerparticipatie:

participeren in een initiatief van de overheid. Burgerparticipatie is een manier van beleidsvoering waarbij burgers, individueel of georganiseerd, direct of indirect de kans krijgen invloed uit te oefenen op de ontwikkeling, uitvoering en/of evaluatie van beleid in een gemeente, provincie of op landelijk niveau. Het gaat om meepraten, meedenken en meebeslissen in het publieke domein.

Burgerinitiatieven/overheidsparticipatie: de overheid participeert in initiatieven van burgers. Bij overheidsparticipatie is sprake van een omgekeerde samenwerking: de overheid participeert in bestaande initiatieven van burgers, geeft deze de ruimte en verbindt deze waar mogelijk met elkaar. Het gaat om burgers die al initiatief nemen in het publieke domein, maar waarbij de overheid een al dan niet faciliterende functie kan vervullen om verdere realisatie mogelijk te maken. In aandachtsgebieden (waar initiatieven afwezig zijn) speelt de overheid geen faciliterende rol, maar een activerende door bewoners te stimuleren zelf actief te zijn in het verbeteren van hun buurt of met ideeën te komen voor het verbeteren van de leefbaarheid van hun woonomgeving.

3.3 Werkprogramma in de organisatie

Binnen de provinciale organisatie worden op verschillende plekken inwoners betrokken bij (beleids)werkzaamheden. En omgekeerd sluit de provincie ook aan bij initiatieven van inwoners. Zoals bijvoorbeeld bij de Omgevingswet. Dit wettelijk kader, stelt dat de inwoner centraal staat bij de uitvoering. Dit vraagt om een andere werkwijze, waar veel collega's al goed mee bezig zijn. Echter, er is nog ruimte voor verbetering als het gaat om als organisatie op een eenduidige hier uitvoering aan te geven. Veelal wordt 'het wiel' meermaals uitgevonden.

Om deze werkwijze in onze organisatie een plek te geven, vormen de programmasporen samen een raamwerk, waarbij juist in de uitwerking en uitvoering van deze sporen nieuwe ideeën en werkzame handvatten hun beslag krijgen.

De rol en inspanning van het werkprogramma 'participatie voor en door de provincie Utrecht' bestaat vooral uit het coördineren, aanjagen en faciliteren van activiteiten en producten die bijdragen aan een meer verbonden en eenduidige manier van werken binnen onze organisatie op het gebied van participatie. Dit werkprogramma is een eerste stap daartoe en beoogt meer lijn en afstemming aan te brengen in de beschikbare middelen en instrumenten.

In het verder brengen van dit werkprogramma zijn de volgende initiatieven en ontwikkelingen daarbij het meest relevant:

1. *Omgevingswet*: per 1 januari 2022 treedt de Omgevingswet in werking (naar verwachting). Participatie is daarbij een belangrijke pijler: participatie bij het opstellen van beleid, maar ook participatie bij het ontplooiën van initiatieven, door inwoners, bedrijven en instellingen. Voor de provincie betekent dit dat er een participatietraject ingericht moet worden bij het opstellen van de Omgevingsvisie, omgevingsverordening en de verschillende programma's onder de Omgevingswet (zoals regionaal programmeren). Ook als de provincie optreedt als initiatiefnemer voor een ruimtelijke ontwikkeling, moet er een participatietraject zijn.

2. *Sociale agenda*: deze agenda heeft als doel om veerkracht, inclusiviteit, participatie en acceptatie van kwetsbare groepen te versterken en eenzaamheid, discriminatie en laaggeletterdheid te bestrijden. Het meenemen van deze waarden in alle werkzaamheden van de provincie vraagt inzet van de hele organisatie, met name waar het gaat om het betrekken van kwetsbare groepen of minderheden. Inclusief werken betekent dat alle inwoners mogen meedenken en doen. De agenda is momenteel in ontwikkeling en zal in 2021 worden vastgesteld.

3. *Regionale Energiestrategieën*: in het Klimaatakkoord hebben overheden, bedrijven en maatschappelijke partners afgesproken dat 30 regio's een Regionale Energiestrategie (RES) opstellen. In de provincie Utrecht gaat het om drie Regionale Energiestrategieën: regio U16, regio FoodValley en regio Amersfoort. Deze afspraken en strategieën hebben een grote impact op de leefomgeving van inwoners. Om die reden wordt de strategie participatief tot stand gebracht, in samenspraak met inwoners en overige belanghebbenden. De provincie heeft gemeenten ondersteuning geboden bij participatieprocessen bij de RES. De verschillende activiteiten die reeds hebben plaatsgevonden zijn te vinden in bijlage 1. Daarnaast biedt de provincie komende tijd ondersteuning aan in de vorm van cofinanciering bij de uitvoering van participatietrajecten en een juridische check bij het opstellen van gemeentelijke beleidskaders. Daarnaast worden verschillende visualisatietools en participatie-experts ingezet om gemeenten te ondersteunen bij participatietrajecten.

4. *Vliegwielen van gemeenschapskracht*: om de leefbaarheid in de kleine kernen te ondersteunen experimenteert de provincie met het ondersteunen van Utrechtse bewonersinitiatieven. Het streven is om bij de ontwikkeling en uitvoering van beleid aan te sluiten bij bestaande lokale initiatieven, om zo te verbinden met de gemeenschapskracht die aanwezig is bij een initiatief en het gelijktijdig realiseren van de opgaven waar de provincie voor staat.

Bij de uitvoering van dit werkprogramma maken we concreet verbinding met de bovenstaande initiatieven en ontwikkelingen binnen de provincie. Omdat het programma ook aan veel andere werkvelden van de provincie raakt, spelen ook de inhoudelijke domeinen een belangrijke rol bij het verder brengen van dit programma. Om dit werkprogramma tot een succes te brengen is het van belang dat de inhoudelijke domeinen betrokken zijn en gebruik maken van de instrumenten en kaders. Om te participeren op inhoudelijke opgaven is het tevens van belang dat inwoners voldoende informatie tot hun beschikking hebben. Dit wordt meegenomen in spoor 1.

3.4 Andere manier van werken

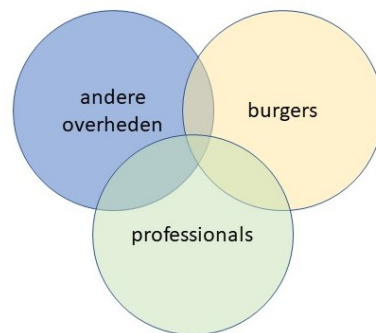
De bovenstaande programma's en initiatieven – net zoals het voorliggende concept werkprogramma – hebben met elkaar gemeen dat participatie een belangrijk inhoudelijk en procedureel onderdeel is van het programma of (beleids)proces.

Het participatief aan de slag gaan met de 'buitenwereld' vraagt vaak ook een andere en nieuwe manier van werken: meer integraal en van initiëren naar faciliteren. Vaak brengt het ook een andere aansturing van projecten met zich mee en het anders inrichten van werkprocessen: kennis van binnen en buiten worden samengebracht in processen, waarbij verbinding tussen binnen en buiten centraal staat. Dit vraagt om een (cultuur)verandering in de organisatie. Vanuit het programma 'anders werken onder de Omgevingswet' wordt hier aan gewerkt. Het gaat hierbij om verandering in houding, gedrag en attitude.

Het werkprogramma 'participatie voor en door de provincie Utrecht' is voor een deel ondersteunend aan de opgaven binnen het 'anders werken onder de Omgevingswet'. Praktische draagt dit werkprogramma bij door het ontwikkelen en aanreiken van praktische instrumenten, tools en kaders aan collega's om inwoners te betrekken bij de opgaven waar de provincie voor staat. Om zo op een

'andere' manier te werken waar de Omgevingswet voor staat. Het traject rondom het stimuleren van een andere manier van werken (gedragsverandering) is belegd bij de het programma 'anders werken onder de Omgevingswet'.

Het betrekken en samenwerken met professionals en andere meer institutionele partners van de provincie, is niet belegd in dit werkprogramma. Hiervoor is wel aandacht op andere plekken in de organisatie. Bijvoorbeeld vanuit het programma Sterk Utrechts Bestuur.



3.5 Covid-19

Covid-19 heeft een grote impact op de huidige samenleving. Het virus maakt dat wij allemaal voor een groot deel vanuit huis werken en dat (grote) fysieke bijeenkomsten momenteel niet mogelijk zijn. Dat het virus een verandering teweeg heeft gebracht is evident, digitaal (samen)werken wordt meer de norm. Dit vraagt ook om een nieuwe manier van participatie. Hiervoor dienen digitale/hybride alternatieven gezocht te worden. Een belangrijk aandachtspunt wat hier bij komt kijken is het veiligheid- en privacy aspect en de toegankelijk (sociale agenda). Tegelijkertijd biedt het digitaal werken ook kansen om bijvoorbeeld laagdrempelig aanwezig te zijn en mee te luisteren.

Covid-19 vraagt om een vernieuwde kijk op het vormgeven van participatie-trajecten en daarmee ook op de inhoud van dit werkprogramma. Bij de uitvoering van de projecten, omschreven in hoofdstuk vier, wordt rekening gehouden met de ontwikkelingen veroorzaakt door Covid-19.

4. Vier sporen

In dit hoofdstuk worden de vier sporen zoals benoemd in hoofdstuk 2 en weergegeven in de infographic verder uitgewerkt.

4.1 SPOOR 1: Opstellen participatievisie, leidraad en verordening

Versterking van de (kwaliteit van) lokale democratie is het speerpunt van het huidige kabinet binnen het dossier 'kwaliteit openbaar bestuur'. Burgers en burgerparticipatie hebben een prominente rol bij het verder vormgeven en uitwerken van dit speerpunt. In de kamerbrief 'Plan van Aanpak Versterking Lokale Democratie en Bestuur'[1] geeft de minister aan dat de verbinding tussen inwoners en bestuur de afgelopen jaren onder druk zijn komen te staan: "...het lidmaatschap van politieke partijen staat onder druk. De participatie van inwoners heeft een losser, meer ad hoc karakter gekregen. Lang niet iedereen stemt bij de (gemeente)raadsverkiezingen...".

Om de verbinding tussen bestuur en inwoners te versterken – en daarmee de lokale democratie en het lokale bestuur – zet de minister in op lokale experimenten om inwoners te betrekken. Het gaat hierbij met name om inwoners die nu nog niet meedoen in de lokale democratie. Om zo aanvullend op een sterke representatieve democratie, ook een sterke participatieve, deliberatieve en directie democratie te organiseren, én een sterke verbinding daartussen.

De wens om de verbinding tussen het bestuur en inwoners te versterken, resoneert ook in de moties die zijn aangenomen door de Staten, zoals 'De provincie is van de inwoner' (2017) en 'Raamwerk burgerparticipatie' (2019). Daar is de afgelopen tijd vooral praktisch en proefondervindelijk mee aan de slag gegaan. Dit mede naar aanleiding van de maatschappelijke vraagstukken die zich hebben aangediend, zoals de Omgevingswet en de energietransitie.

De afgelopen paar jaar zijn we bedreven geraakt in het toepassen van verschillende methodieken en participatie-instrumenten – en in sommige ook juist niet -, maar het ontbreekt tot nu toe aan overzicht en analyse: welke vormen van participatie werken goed en welke niet? Wat zijn de *does* en de *dont's*. En wat zijn hierbij voor de provincie Utrecht belangrijke randvoorwaarden²?

Het ontbreekt aan een gezamenlijk beeld (visie) waarom voor ons – als bestuur en organisatie van de provincie Utrecht – burgerparticipatie en overheidsparticipatie belangrijk is, wat we daarmee willen bereiken en hoe we dat kunnen bereiken. Het wetsvoorstel 'Versterking participatie op decentraal niveau' biedt een kans om hiermee aan de slag te gaan.

Het wetsvoorstel 'Versterking participatie op decentraal niveau' beoogt de betrokkenheid van inwoners bij de voorbereiding, uitvoering en evaluatie van beleid van hun gemeente, waterschap en provincie te vergroten door het opstellen van een participatieverordening waarin de kaders voor deze betrokkenheid worden vastgelegd. Elke gemeente, waterschap en provincie stelt daartoe een eigen participatieverordening op. Zo moet voor zowel de inwoners als voor de decentrale overheid duidelijk zijn op welke manier zij in welke fase van het beleidsproces betrokken worden. Waarbij er ruimte is om rekening te houden met de lokale behoefte en omstandigheden.

² Dit kunnen randvoorwaarden zijn zoals duidelijkheid en transparantie over wat er gebeurt met de opgehaalde input bij participatie trajecten. Maar ook het onderzoeken van vragen zoals: hoe gaan wij om met niet 'gereguleerde' participatie? En welke 'taal' sluit goed aan bij inwoners.

Spoor 1 van dit werkprogramma onderzoekt samen met Statenleden, Gedeputeerde Staten, medewerkers, (ervarings)experts en inwoners de vraag: 'Participeren op z'n Utrechts: hoe doen we dat?'. Samen staan we stil bij een aantal vragen én dilemma's die gaan over participatie en de invloed van inwoners specifiek gericht op het middenbestuur. Om zo uiteindelijk te komen tot een gezamenlijke visie en een leidraad, die gebruikt kan worden in de dagelijkse praktijk bij het opstarten van participatietrajecten, maar ook voor het inhoudelijk laden van de participatieverordening voor de provincie Utrecht. Bij dit traject wordt ook gekeken hoe de provinciale participatieverordening zich verhoudt tot de participatieverordeningen van de gemeenten en waterschappen.

Om in 2021 concreet een participatieverordening vast te stellen en een participatieleidraad uit te werken die bij de provincie Utrecht past, wordt een planning en een routekaart uitgewerkt. De routekaart bestaat in ieder geval uit de volgende ingrediënten:

- Een inventarisatie 'foto' van verschillende (soorten) provinciale participatie activiteiten.
- Onderzoek naar de lessons learned van een aantal provinciale participatieprojecten en wat er nog wordt gemist.
- Interactieve werksessie(s) met statenleden, GS-leden, medewerkers, (ervarings)experts en inwoners om dilemma's, vragen, rollen, verantwoordelijkheden en do's en dont's te onderzoeken die gaan over participatie en de invloed van inwoners op het middenbestuur. De werksessies worden ingeleid door experts.
- De interactieve werksessie(s) krijgen uiteindelijk hun beslag in een leidraad en visiedocument. Dit wordt gebruikt bij het opstellen van de participatieverordening.

Hoe gaan we dit doen?

Het opstellen van de leidraad, visie en participatieverordening zal door het team BEI worden gedaan. Hierbij wordt samengewerkt met onder andere de Omgevingswet, de sociale agenda en de juridische afdeling. Dit werkprogramma kent hierbij een coördinerende rol.

PS kent de bevoegdheid voor het vaststellen van de participatieverordening.

4.2 SPOOR 2: Verbinden en verbreden

Het tweede spoor van dit werkprogramma is gericht op verbinden en verbreden: hoe kunnen wij de provincie en de participatieprocessen toegankelijk maken voor zoveel mogelijk inwoners. En aanvullende daarop: hoe kan de provinciale organisatie zich verbinden met initiatieven van inwoners of groepen inwoners die zich inzetten om een bijdrage te leveren aan de (lokale) samenleving en daar hulp bij kunnen gebruiken. Met andere woorden hoe zorgen we voor meer inclusiviteit binnen de provincie.

De onderstaande paragrafen schetsen de contouren voor drie (deel)projecten in het werkprogramma die bijdragen aan het doel om te verbinden en te verbreden.

4.2.1 Platform burgerinitiatieven: 'één-loket ingang'

Het deelproject 'platform burgerinitiatieven: 'één-loket ingang'' komt voort uit de ervaring dat de toegankelijkheid van burgerinitiatieven – ondersteund door de provincie Utrecht – verbeterd moet worden.

Nu is de situatie zo, dat voor een inwoner met een initiatief of een goed idee, de provincie vaak lastig te vinden is. De provincie beschikt over een e-mailadres waar inwoners burgerinitiatieven kunnen indienen, alleen wordt hier maar weinig gebruik van gemaakt. Net zoals de verordening burgerinitiatieven. Op verschillende manieren komen verzoeken bij de provincie terecht, waarna ze vaak nog een tijdje door de organisatie zwerven.

Inmiddels is ervaring opgedaan hoe het ook anders kan. In de pilot 'vliegwiel van gemeenschapskracht' is onderzocht en geëxperimenteerd, hoe de provincie met de ontwikkeling en uitvoering van haar beleid, aan kan sluiten bij bestaande lokale en regionale initiatieven. En waarbij gelijktijdig een verbinding ontstaat tussen het initiatief, de aanwezige gemeenschapskracht en de te realiseren opgaven van de provincie zelf. De deelnemers aan de pilot waarderen vooral dat er bij deze pilot een centraal provinciaal aanspreekpunt is en dat er op een heel praktische en laagdrempelige wijze, lokale initiatieven worden erkend en gefaciliteerd. Kortom, bij de pilot 'Vliegwiel van gemeenschapskracht' is ervaring en inspiratie opgedaan met een werkwijze waarbij (burger)initiatieven op een meer betrokken en gestructureerde wijze begeleid kunnen worden vanuit de provincie.

In Overijssel is de provincie aan de slag met een digitaal burgerinitiatievenplatform. Dit beoogt hetzelfde als het vliegwiel, maar doet dit op een digitale wijze (www.jijenoverijssel.nl). Met het platform is er één centrale plek voor het aandraagen van initiatieven, inwoners worden via het platform geholpen met de uitwerking, het dient als plek voor kennisuitwisseling en ervaringen tussen initiatiefnemers en het digitaal platform maakt inzichtelijke bij welke initiatieven er meer of minder draagvlak is. Deze werkwijze kan ook een waardevolle bijdrage leveren aan het beter verbinden van de organisatie met (burger)initiatieven in de provincie Utrecht. Ook is het mogelijk om een initiatievenkaart toe te voegen waar bewoners zelf hun initiatief kunnen prikken op een kaart.

Het deelproject 'platform burgerinitiatieven: 'één-loket ingang'' combineert de digitale ervaringen van de provincie Overijssel met praktische ervaringen van de pilot 'vliegwiel van gemeenschapskracht': het voorstel is om een webpagina toe te voegen aan de nieuwe website van de provincie Utrecht waar inwoners toegang hebben tot een digitaal burgerinitiatievenplatform. Het digitale platform moet ervoor zorgen dat de informatievoorziening in het voortraject – zowel voor

initiatiefnemers, als de provinciale organisatie – eenvoudiger via één kanaal te organiseren is. Ook op andere plekken in de organisatie wordt onderzocht hoe initiatieven georganiseerd kunnen worden via het principe ‘één-loket ingang’.³ Vanuit dit werkprogramma wordt zoveel mogelijk aansluiting gezocht bij deze ontwikkeling en daar mogelijk uit voortkomende initiatieven.

Door de werkwijze van de pilot ‘vliegwiel van gemeenschapskracht’ te koppelen aan dit digitale platform moet ook geborgd worden dat initiatieven niet digitaal vrijblijvend rond blijven zweven, maar dat de initiatieven op een praktische en laagdrempelige wijze gefaciliteerd worden door de provinciale organisatie. Het doel is om een (infra)structuur en werkwijze te ontwerpen, waarbij het eenvoudiger is voor de provincie om te verbinden met (inwoners)initiatieven en omgekeerd, waarbij (inwoners)initiatieven makkelijker verbinden met de organisatie.

Om duidelijkheid te scheppen over welke initiatieven geschikt zijn voor dit platform, zullen er een aantal duidelijke voorwaarden worden geformuleerd. Een belangrijke voorwaarde is bijvoorbeeld dat het initiatief moet bijdragen aan de uitvoering van de kerntaken van de provincie. Op deze manier wordt voorkomen dat de provincie instapt op initiatieven die eigenlijk aansluiten bij beleid en de taken van gemeenten of het rijk.

Om de bekendheid van deze webpagina te vergroten is het van belang dat er vanuit communicatie een milde of uitgebreide campagne wordt opgezet om de mogelijkheid tot het indienen van burgerinitiatieven te promoten. Tevens wordt Geo-Point en de Staat van Utrecht hierbij gepromoot zodat inwoners relevantie, duidelijke en kloppende informatie kunnen vinden over maatschappelijke thema's.

4.2.2 Doelgroepenbenadering

Het deelproject ‘doelgroepenbenadering’ moet een handreiking bieden om binnen de provinciale organisatie tot meer inclusieve participatietrajecten te komen. Hierbij is het belangrijk om zicht te hebben op de doelgroepen binnen onze samenleving en hoe die te bereiken. In het deelproject ‘doelgroepenbenadering’ wordt dit gedaan met behulp van het Mentality model van ‘Motivaction research and strategy’.

Het Mentality model maakt een onderverdeling van de samenleving op basis van aanzien ten opzichte van waarden, werk, vrije tijd, politieke voorkeur, ambities, drijfveren en consumentengedrag. Het model onderscheidt acht doelgroepen. Personen die tot dezelfde groep behoren kennen veel overeenkomsten op de hierboven genoemde factoren. Zij hebben daarmee eenzelfde soort kijk op de wereld en kennen dezelfde normen en waarden.

Dit model en de bijbehorende onderzoeksmethode helpt om op een meer effectieve en gerichte wijze inwoners te benaderen en te betrekken bij participatietrajecten.

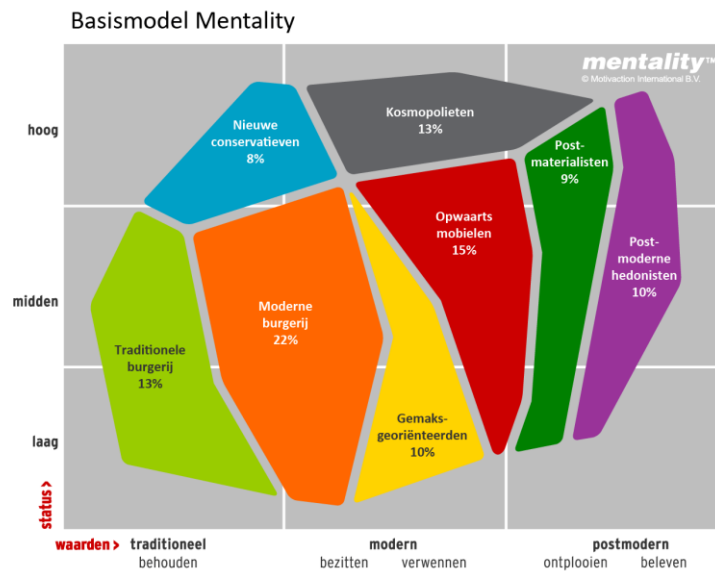
Keuze Mentality Model

Het mentality model is gekozen omdat het een goed inzicht geeft in de verschillende doelgroepen in de huidige samenleving. Tevens wordt door de uitwerking van dit project inzichtelijk gemaakt welke media het beste gebruikt kan worden om de acht verschillende doelgroepen te bereiken. Het model geeft een overzichtelijk beeld van hoe de doelgroep in het leven staat. Ook geeft dit model inzicht in wat de beste ‘tone of voice’ is om de doelgroepen te bereiken. Motivaction heeft al lange tijd ervaring op bovenstaande punten, zij zijn namelijk in 1997 gestart met het Mentality model waarbij

³ Onder andere bij de Omgevingswet en het Netwerk Omgevingsgericht Werken

zij verschillende databases hebben ontwikkeld. Het uitvoeren van de doelgroepenbenadering wordt samen met collega's van de Energietransitie opgepakt.

Onderstaand is het Mentality model weergegeven. Onderstaande onderverdeling is een representatie van de Nederlandse bevolking. De onderverdeling voor de provincie Utrecht kan hiervan afwijken.



Bereiken 'unusual suspects'

Afhankelijk van de doelgroep van het Mentality model kan bepaald worden wat de meest geschikte manier is van het betrekken van inwoners bij de werkzaamheden van de provincie. Binnen de provincie Utrecht is gevraagd om speciaal aandacht te schenken aan de participatie van jongeren en het betrekken van de 'unusual suspects'. Met 'unusual suspects' wordt bedoeld op personen die voor de provincie lastig te bereiken zijn, denk hierbij bijvoorbeeld aan mensen met een beperking, mensen met een achterstand of laaggeletterden. De sociale agenda besteedt ook aandacht aan deze opgave. Er wordt nadrukkelijk samen gekeken naar hoe verdere invulling te geven aan het betrekken van de 'unusual suspects'. Dat vraagt om maatwerk en is afhankelijk van het project/programma waarbij participatie gewenst is.

Het Mentality model realiseert een grote mate van inclusiviteit waardoor ook jongeren vertegenwoordigd zijn. Binnen de acht groepen van het Mentality model wordt specifiek gekeken of er een subgroep van jongeren zichtbaar is die net anders benaderd wil worden. Door bijvoorbeeld voor jongeren geschikte media te gebruiken kan de provincie hen meer en beter betrekken bij de werkzaamheden van de provincie en een intensievere relatie met hen opbouwen.

Bekendheid binnen en buiten de organisatie

Motivaction zal een gebiedsgericht onderzoek opleveren waaruit blijkt welke groep zich waar bevindt binnen de provincie Utrecht. Hierdoor is de provincie Utrecht beter in staat per gebied gerichte doelgroepen te benaderen met de middelen waarmee zij bereikt willen worden. Deze oplevering betreft een aantal kaarten waarop op wijkniveau is weergegeven welk 'type mens' daar woont. Het Mentality model wordt onder andere bekend gemaakt door middel van het organiseren van een bijeenkomst voor collega's intern en extern (gemeenten). Daarnaast zorgt team GIS voor het opnemen van de data en het aantrekkelijk presenteren op een vindbare plek.

4.2.3 Digitale ontmoetingen

Het deelproject digitale ontmoeting, vraagt expliciet aandacht voor vormen van digitale participatie. Dit als gevolg van de Covid-19-pandemie, maar ook vanuit de aanname dat na de pandemie digitale participatie belangrijk zal blijven.

Een belangrijke kanttekening hierbij is dat digitale methoden van participeren niet voor alle inwoners toegankelijk zijn. Het is daarom van belang om ook oog te blijven behouden voor niet digitale methoden van participatie. Niet iedereen wil digitaal participeren of is voldoende digitaal vaardig. Tegelijkertijd geeft het voor sommige inwoners ook mogelijkheden om mee te doen die zij vroeger niet hadden, omdat zij niet in staat waren om fysiek te komen.

In samenwerking met de concernopdracht Digitale Dienstverlening (een vervolg op de interprovinciale visie op de E-Dienstverlening) zal gekeken worden waar de behoeften liggen en waar nog gaten zijn die opgevuld moeten worden.

Hoe gaan we dit doen?

Om spoor 2 te realiseren zal vanuit dit werkprogramma in een aanjagende en ondersteunende rol worden voorzien. Voor de daadwerkelijke uitwerking van het 'platform burgerinitiatieven' is het aanstellen van een (tijdelijke) projectleider noodzakelijk.

Verder wordt bij de uitvoering van dit spoor nauw samengewerkt met de sociale agenda, de Omgevingswet, het Netwerk Omgevingsgericht Werken en team GIS.

4.3 SPOOR 3: Uitwisseling en versterken kennis en ervaring

Dit spoor van het werkprogramma zet in op het versterken en het meer uitwisselen van kennis en ervaring in de organisatie, maar ook met (ervarings)experts buiten de provinciale organisatie. En moet er aan bijdragen dat we leren van de praktijk en vooral van elkaar.

Een korte inventarisatie leert dat verspreid door de hele organisatie er verschillende projecten aan de slag zijn met participatie of al een traject hebben afgerond. Alleen ontbreekt het overzicht wie waar mee bezig is, en wie ervaringen heeft met het betrekken van inwoners bij (beleids)trajecten. Hierdoor wordt vaak het participatie-wiel opnieuw uitgevonden. Terwijl het handig en leerzaam is om ervaringen te delen en tips uit te wisselen. Om dit te organiseren wordt er bij dit spoor ingezet op de volgende activiteiten:

1. *Interne participatie vraagbaak:*

Deze vraagbaak bestaat uit collega's met verschillende ervaringen en specifieke expertise op het gebied van (burger)participatie en overheidsparticipatie. Het is het eerste aanspreekpunt bij hulp voor het opstarten van het participatietraject, maar kan ook helpen bij het uitwerken van bijeenkomsten of het adviseren over de inzet van bepaalde participatievormen. Met deze vraagbaak wordt de professionele kennis die aanwezig is in onze organisatie, ook ingezet en gedeeld met mensen die minder ervaring hebben.

2. *Masterclasses:*

Om ervaringen met elkaar te delen en te leren van goede voorbeelden binnen - maar ook van buiten - de organisaties, worden er masterclasses georganiseerd. Deze masterclasses gaan in op specifieke casussen, maar staat ook stil bij hoe je bepaalde doelgroepen het best bereikt en welke participatievormen- en methodieken daar het best bij werken. Ook is er aandacht voor overheidsparticipatie, waarbij inwoners een initiatief hebben en de overheid daarin participeert.

3. *Participatie platform:*

Om actief kennis met elkaar te delen en kennisuitwisseling te stimuleren, wordt er een intern netwerk opgezet. Het is een open en dynamisch netwerk dat als doel heeft om mensen te verbinden op thema participatie binnen de organisatie, maar ook met participatie-professionals van buiten de organisatie.

4. *Leren van uitkomsten Quick Scan Provinciale Democratie:*

Democratie in Actie (DiA) is in samenwerking met provincies bezig met het ontwikkelen van een Quick Scan Provinciale Democratie (QSPD). Dit instrument brengt laagdrempelig in beeld hoe het ervoor staat met de interne en externe democratie binnen de provincie, waaronder ook de mate van invloed die burgers hebben (directe democratie). De quick scan brengt dit niet alleen in beeld, maar geeft ook tips en aanbevelingen hoe burgerparticipatie te verbeteren.

5. *Extern netwerk*

Gemeenten hebben aangegeven graag ook meer van elkaar te willen leren op het gebied van het vormgeven van participatietrajecten en het bereiken en betrekken van inwoners. De provincie neemt daarom een verbindende rol in en zal een ambtelijk netwerk ontwikkelen met de 26 gemeenten en 4 waterschappen binnen de provincie Utrecht. Na de organisatie van een eerste bijeenkomst zal gekeken worden wie de volgende bijeenkomst kan organiseren, om zo te komen

tot een roulatie in de organisatie. Hierbij wordt een nadrukkelijke link gelegd met de Toolbox (spoor 4) om te bekijken of tools ook gedeeld kunnen worden in dit netwerk.

Hoe gaan we dit doen?

Samen met het Ulab wordt uitvoering gegeven aan dit spoor. Hierbij zal ook een beroep worden gedaan op de UtrechtAcademie en team GIS.

4.4 SPOOR 4: Inspiratie toolbox (interne organisatie)

Om de interne organisatie te stimuleren en vooral te enthousiasmeren voor het betrekken van inwoners zal dit werkprogramma een aantal tools (verder) uitwerken en ontwikkelen. Als vertrekpunt wordt een onderzoek van een trainee groep (2019) en de reeds beschikbare tools in Geo-Point gebruikt.

4.4.1 PUPP-e

Een groep trainees heeft onderzocht hoe de participatieladder behulpzaam kan zijn bij het ontwerpen en opstarten van participatietrajecten binnen de interne organisatie (zie bijlage 3 voor een weergave van de participatieladder). Op basis van de uitkomsten van hun onderzoek, bevelen zij een digitaal platform aan waar medewerkers vanuit verschillende teams, projecten en opgaven informatie uit kunnen putten om een participatieproces vorm te geven. Om medewerkers hierin wegwijs te maken hebben de trainees een advies geschreven. Het kernpunt van dit advies is dat door een digitale vindplek medewerkers van de provincie het wiel niet telkens opnieuw hoeven uit te vinden. Daarnaast draagt dit bij aan een eenduidige werkwijze vanuit de provincie naar buiten. Ook kan het digitaal platform een inspirerend, stimulerend en enthousiasmerend effect hebben om inwoners te betrekken. Dit vraagt wel om een goede interne communicatie over het platform.

Dit spoor van het werkprogramma heeft als doel om het idee van de trainees voor een digitale vind- en inspiratieplek voor participatie-tools en methodieken verder uit te werken en uit te breiden. In het voorstel voor de tool PUPP-e is het gedachtengoed van de participatieladder praktisch en digitaal uitgewerkt. Het doel is om de tool PUPP-e verder uit te laten groeien tot een echte digitale toolbox met nog meer participatie ideeën en inspiratie.

In bijlage 4 is meer (visuele) informatie weergegeven over hoe de participatie toolbox eruit zou kunnen zien en welke vragen gesteld zullen worden om uiteindelijk tot een trede van de participatieladder te komen. Deze informatie komt uit het adviesrapport opgeleverd door de groep trainees.

In de toekomst zal ook gekeken worden of (delen van) de toolbox gedeeld kunnen worden met gemeenten en waterschappen.

Hoe gaan we dit doen?

De participatie toolbox PUPP-e zal ontwikkeld worden door een extern bureau in samenwerking met interne ICT capaciteit en GIS.

De afdeling communicatie en het Ulab worden gevraagd een rol te nemen het bekendmaken van de toolbox en het promoten van het gebruik.

5. Afstemming en communicatie

5.1 Intern

De primaire doelgroep van het concept werkprogramma zijn de medewerkers van de ambtelijke organisatie van de provincie Utrecht. Zij zijn direct betrokken bij de concretisering en verdere uitvoering van het werkprogramma.

In de aanloop naar het werkprogramma hebben verschillende gesprekken plaatsgevonden met inhoudelijke domeinen om op te halen wat er speelt op het gebied van participatie en waar zij tegenaan lopen. Een interne meedenkgroep met collega's die beschikken over kennis en ervaring op het gebied van het burgerparticipatie en burgerinitiatieven is een aantal keer bij elkaar gekomen om de richting en vulling van het werkprogramma te bespreken. Met het actief betrekken van deze interne meedenkgroep wordt tevens gewerkt aan de bekendheid van het werkprogramma binnen de organisatie. Ook is een bezoek gebracht aan de managementtafel om te toetsen of de activiteiten overeen komen met de behoeften en om bekendheid te creëren. Ook heeft afstemming met GS plaatsgevonden middels een BBOT.

Na besluitvorming over het concept werkprogramma in GS zal hierover gecommuniceerd worden via een nieuwsbericht op Atrium, het maken van een groep op Atrium en een e-mail aan alle teamleiders en opgavemanagers. Op uitnodiging geven wij een presentatie bij de verschillende teams.

Op de afzonderlijke sporen zal in de uitwerking ook aandacht zijn voor de interne communicatie. Er zal op bepaalde onderdelen samengewerkt worden met de afdeling communicatie en het Ulab om zoveel mogelijk medewerkers te bereiken.

5.2 Extern

Dit werkprogramma is een raamwerk, dat in de eerste instantie gericht is op de interne (werk)organisatie. Omdat in deze fase de sporen onvoldoende concreet zijn en uitgewerkt, en het vooral een zoektocht was 'hoe' en 'waar' een participatieve manier van werken een plek kan krijgen binnen onze organisatie, is dit document niet getoetst of voorgelegd aan inwoners.

Bij de verder uitwerking van de vier sporen krijgen de inwoners zeker een plek in het proces, maar in deze fase en bij de totstandkoming van dit raamwerk hebben we met name (ambtelijk) gesproken met professionals en collega's van bijvoorbeeld de provincies Zuid-Holland, Overijssel, Gelderland en Groningen. Deze gesprekken hebben gediend als input voor het opstellen van dit werkprogramma. Ook is er onderzoek gedaan bij verschillende organisaties om te achterhalen welke rol de provincie kan innemen richting haar inwoners. Ook zijn er verschillende externe Webinars gevolgd onder andere georganiseerd door de gemeente Utrecht, VPNG en het Rijk. In een latere fase zijn de sporen besproken met externe ervaringsdeskundigen vanuit onder andere de gemeente Utrecht.

6. Begroting

| Activiteit | Tijdspad | Kosten | Overig |
|--|-----------|--------|--------------------------|
| Spoor 1: participatieleidraad (visie) | | | |
| Inventarisatie en foto provinciale participatie activiteiten | Q3 2021 | 0 | Stagiaire |
| Opstellen visie en leidraad | Q4 2021 | 35.000 | Extern bureau |
| Opstellen verordening* | 2021-2022 | 0 | |
| Spoor 2: Verbinden en verbreden | | | |
| Platform burgerinitiatieven: 'één-loket ingang'* | Q4 2022 | 60.000 | |
| Uitwerken doelgroepenbenadering Motivaction | Q2 2021 | 9.000 | Boekjaar 2020 |
| Digitale ontmoetingen | Q4 2021 | 0 | Digitale dienstverlening |
| Spoor 3: Uitwisselen en versterken kennis en ervaring | | | |
| Quick Scan Provinciale Democratie (Democratie in Actie) | Q3 2021 | 4.000 | |
| Ontwikkelen intern netwerk, organiseren masterclasses | Q2 2022 | 5.000 | Ulab |
| Spoor 4: Uitwerken toolbox PUPP-e | | | |
| Ontwikkelen en implementeren toolbox PUPP-e | Q3 2022 | 30.000 | |
| Totaal 2021 | | 48.000 | |
| Totaal 2022 | | 95.000 | |

*Afhankelijk van besluitvorming in de Kamer

*Kosten voor ontwerp en organiseren processen backoffice gedekt uit NOW

7. Planning

PARTICIPATIE VOOR EN DOOR DE PROVINCIE UTRECHT

4 sporen om samen met inwoners te komen tot kwalitatief beter en breder gedragen besluitvorming

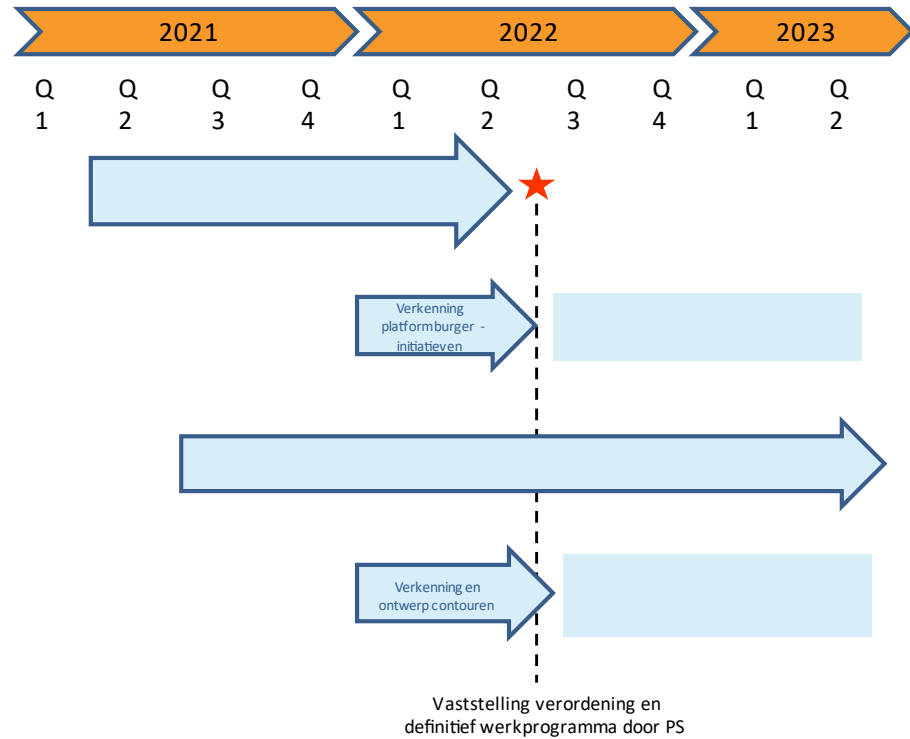


S P O O R 1
Opstellen: participatievisie, leidraad en verordening

S P O O R 2
Verbinden en verbreden: participatie toegankelijker maken

S P O O R 3
uitwisselen en versterken kennis en ervaring: intern en extern

S P O O R 4
Inspiratie (interne organisatie): maken van een toolbox



8. Conclusie en vervolg

De provincie Utrecht gaat aan de slag om de samenwerking met inwoners te verbeteren en daarmee de kracht uit de samenleving beter te benutten. Hiermee komen wij tot breder gedragen beleid en zullen wij als middenbestuur zichtbaarder en toegankelijker zijn voor onze inwoners. Dit gaan we doen door middel van de uitwerking van de 4 sporen.

Om zicht te houden op wat er met het (concept) werkprogramma wordt bereikt, wordt in 2023 (aan het einde van het collegeperiode) een evaluatie uitgevoerd. Op basis van deze evaluatie worden de effecten van de vier sporen onderzocht en wordt bekeken of en op welke manier dit werkprogramma een vervolg kan krijgen.

Tot slot, dit concept werkprogramma is dynamische van aard. Het betrekken van inwoners vraagt om de nodige mate van flexibiliteit. Het is mogelijk dat er kleine koerswijzigingen binnen de sporen plaatsvinden. Bij wijzingen zal getoetst worden of de algemene doelstelling van het concept werkprogramma nog steeds wordt nagestreefd. Daarnaast wordt na het opstellen van de visie, leidraad en participatieverordening het concept werkprogramma geactualiseerd en samen met de participatieverordening ter besluitvorming aangeboden aan Provinciale Staten.

9. Bijlagen

Bijlage 1 Overzicht participatie voorbeelden

Deze bijlage betreft een overzicht van verschillende goede en minder goede voorbeelden van participatietrajecten, waarbij enkele zijn uitgewerkt.

Omgevingsvisie

Bij de totstandkoming van het Koersdocument en de Omgevingsvisie en Omgevingsverordening hebben verschillende bijeenkomsten plaatsgevonden om inwoners te betrekken en te laten meedenken. Op 19 september 2019 heeft een jongerenbijeenkomst plaatsgevonden in het provinciehuis. Hierbij hebben ongeveer 80 jongeren van tussen de 17 en 27 jaar oud meegepraat over de op te stellen provinciale Omgevingsvisie. Daarnaast hebben er verschillende andere bijeenkomsten en inloopavonden plaatsgevonden met inwoners. Dit is slechts een greep uit de vele bijeenkomsten. Voor een compleet overzicht zie de [website](#) Omgevingswet van de provincie Utrecht.

Regionale Energie Strategie

De provincie heeft gemeenten ondersteuning geboden bij participatieprocessen in de RES. Hiervoor zijn de volgende activiteiten opgezet:

- Op het gebied van participatie heeft de training ‘Regie op inwonersparticipatie’ plaatsgevonden. Deze werd in opdracht van provincie verzorgd: de RES-organisaties en 17 gemeenten hebben hieraan deelgenomen. Ook zijn er een aantal instrumenten ontwikkeld, zoals een Omgevingscan en de Blauwdruk, die het participatieproces beschrijft vanuit de rol van gemeenten en een handleiding biedt per fase. De Blauwdruk bevat een overzicht van werkvormen voor participatie.
- Op verzoek van de gemeente Renswoude is er een voorbeeld beleidskader ontwikkeld waarin richting gegeven wordt op het gebied van procesparticipatie, maar ook lokaal eigendom bij grootschalige energieopwekking. De provincie heeft aan gemeenten een “strippenkaart” aangeboden voor extern juridisch advies over de ‘haalbaarheid’ van hun beleidskaders.
- In december 2020 is de ‘Toolkit windenergie’ beschikbaar gesteld aan betrokken partijen en adviseurs ten behoeve van de participatie. Dit is een digitale omgeving plus een geschreven toelichting gericht op professionals, waarin kaarten uit de Ontwerp Interim Verordening samen met kaarten van beperkingen voor het realiseren van windturbines die voortvloeien uit nationale wet- en regelgeving, afkomstig van het Nationaal Programma RES bijeen zijn gebracht. De Toolkit is behulpzaam bij het uitwerken van en communiceren over (potentiële) zoekgebieden en locaties richting de RES 1.0 en erna.
- Ten slotte heeft de provincie visualisatietools ter beschikking gesteld, namelijk de Windplanner en Tygron. De Windplanner is ingezet bij het proces in Rijnenburg en bij windpark Goyerbrug. Meerdere gemeenten hebben interesse getoond om gebruik te maken van deze visualisatietools voor participatietrajecten in zoekgebieden in de fase na het vaststellen van RES 1.0.

Vliegwielen van gemeenschapskracht

In de pilot ‘vliegwielen van gemeenschapskracht’ is waardevolle ervaring opgedaan, hoe de provincie met de ontwikkeling en uitvoering van haar beleid aan kan sluiten bij bestaande lokale en regionale initiatieven. En waarbij gelijktijdig een verbinding ontstaat tussen het initiatief, de aanwezige gemeenschapskracht en de te realiseren opgaven van de provincie zelf. De deelnemende bewoners en initiatieven waarderen vooral dat er bij deze pilot een centraal provinciaal aanspreekpunt is en dat er op een heel praktische en laagdrempelige wijze, lokale initiatieven worden erkend en gefaciliteerd. Meer informatie tref je aan op de [website](#) van de provincie Utrecht.

Hart voor Maarsbergen

Het participatietraject rond het project voor de tunnel onder het spoor in Maarsbergen is een voorbeeld van een traject waarbij participatie niet goed is verlopen. Laat dit een leerpunt zijn om in

de toekomst het betrekken van inwoners anders aan te pakken. De provincie heeft Twynstra Gudde opdracht gegeven een evaluatie uit te voeren over dit participatietraject.

Daarnaast vinden er ook participatietrajecten plaats bij de Regionale Energiestrategie(ën), vanuit het GIS team, bij Hart van de Heuvelrug (<https://www.hartvandeheuvelrug.nl/>)etc.

Snuffelfiets

De provincie heeft met de snuffelfiets op een handige manier inwoners weten te betrekken om data te verzamelen. In het snuffelfiets experiment wordt op grote schaal mobiele data op de fiets verzameld door participerende inwoners. Fietser kunnen daarmee bijdragen aan het oplossen van verschillende maatschappelijke problemen.

Jongeren

Daarnaast besteedt de provincie expliciet aandacht aan jongeren. De provincie Utrecht ontvangt:

- jaarlijks 240 tot 260 scholieren die debatteren over verschillende onderwerpen tijdens Op Weg naar het Lagerhuis. Hier doen scholen vanuit de hele provincie aan mee.
- jaarlijks 70 middelbare scholieren in het Model European Parliament.
- jaarlijks 40 tot 60 middelbare scholieren tijdens het Provinciaal Jeugddebat. Hierbij nemen de Statenleden deel als jurylid.
- in 2018 en 2019 100 studenten Bestuurskunde van de Universiteit Utrecht.
- 26 leerlingen uit groep 6 van een basisschool uit Houten. Deze leerlingen kregen in 2019 een rondleiding bij de provincie.
- 14 BMC trainees. Deze trainees kregen in 2019 een rondleiding bij de provincie.
- 30 leerlingen uit groep 8 van een basisschool uit Vianen. Deze leerlingen kregen in 2019 een rondleiding bij de provincie.
- 24 leerlingen uit groep 8 van een basisschool uit Nieuwegein. Deze leerlingen kregen in 2018 een rondleiding bij de provincie.
- 15 studenten HBO- rechten en Sociaal Juridische Hulpverlening. Deze studenten kregen in 2018 een rondleiding bij de provincie.
- in 2018 298 leerlingen in het Provinciespel van ProDemos.
- in 2019 circa 80 jongeren die meegepraat hebben over het opstellen van de provinciale Omgevingsvisie.

Onderstaand worden een aantal initiatieven nader toegelicht.

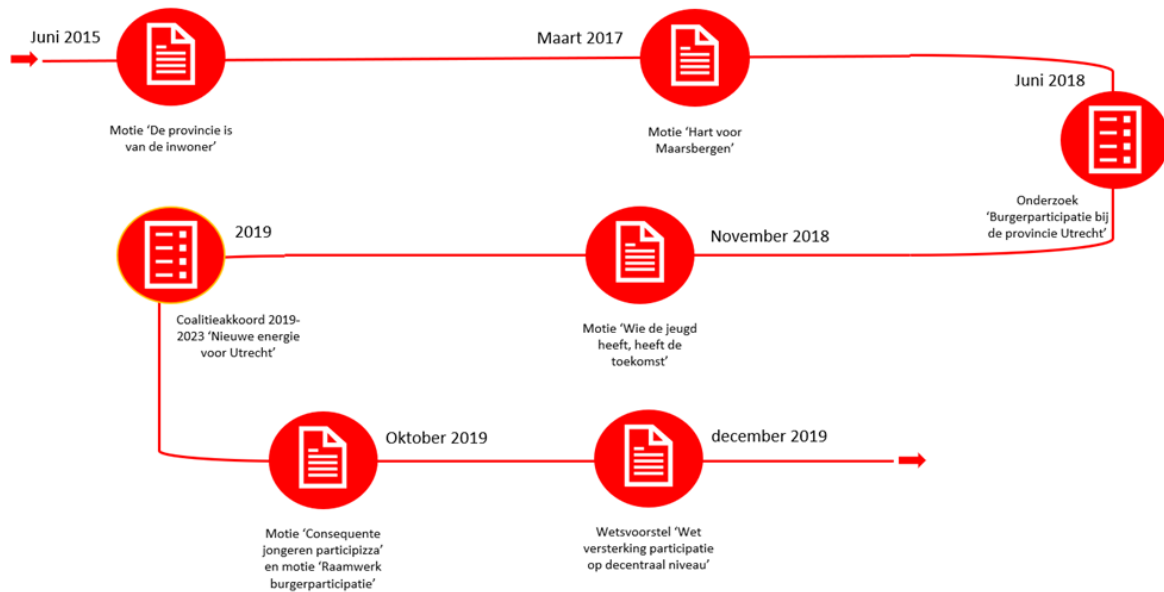
Model European Parliament

Al 28 jaar organiseert de provincie het Model European Parliament waarin leerlingen gedurende drie dagen debatteren over verschillende vraagstukken. De leerlingen spelen het Europees parlement na met commissievergaderingen, het opstellen van resoluties en plenaire debatten. Vraagstukken die aan bod kunnen komen zijn de aantasting van privacy of de regulering van overheidsfinanciën.

Provinciespel

Sinds mei 2018 organiseert de griffie in samenspel met ProDemos het Provinciespel. In het Provinciespel richten MBO-studenten en leerlingen uit het voortgezet onderwijs hun eigen provincie op. In het Provinciespel gaan jongeren aan de slag met verschillende vragen zoals, moet er meer streekvervoer komen? Of moet er sneller internet komen? Jongeren beslissen namens partijen die ze zelf hebben opgericht en ervaren dat overleg, argumenten en een meerderheid nodig zijn om ideeën van de grond te krijgen in een democratische samenleving. In 2018 hebben 16 uitvoeringen plaats gevonden, waarmee 298 leerlingen zijn bereikt.

Bijlage 2 Moties en wetten



De afgelopen jaren zijn er veel ontwikkelingen geweest op het gebied van het betrekken van inwoners binnen de provincie Utrecht. Het gevoel van belang en noodzaak wordt ook steeds meer erkend. Dat blijkt onder andere uit de opsomming van de volgende moties en wetten (voor een gedetailleerde uitwerking van onderstaande punten zie bijlage 1):

Naast bovenstaande punten kent de provincie ook een verordening burgerinitiatief en een referendumverordening. Dit geeft bewoners van de provincie een instrument om initiatief te nemen binnen de provincie. Beide instrumenten mogen echter niet rekenen op een grote belangstelling. Beide werpen hoge drempels op om initiatieven geagendeerd te krijgen en worden daarom amper gebruikt.

Motie 'De provincie is van de inwoner'

In de Provinciale Statenvergadering van 22 juni 2015 is de motie 'De provincie is van de inwoner' aangenomen. Het college heeft op 5 september 2017 middels een statenbrief (81 BD524A d.d. 5 september 2017) de motie beantwoord. In deze statenbrief is toegezegd dat de handreikingen voor participatietrajecten en burgerinitiatieven nader vormgegeven zullen worden.

Motie 'Hart voor Maarsbergen'

Op 13 maart 2017 is de motie 'Hart voor Maarsbergen' aanvaard. Deze motie functioneert als een voorbeeld van hoe een participatietraject niet dient te verlopen. Er heeft grote onduidelijkheid geheerst in het participatietraject bij de inwoners van het dorp Maarsbergen.

Onderzoek 'Burgerparticipatie bij de provincie Utrecht'

Het onderzoek 'Burgerparticipatie bij de provincie Utrecht' van juni 2018 door D. Haitsma is besproken in de commissie BEM op 22 mei 2019. In dit onderzoek worden handreikingen gedaan om de zogenaamde participatieladder te implementeren binnen de provincie. De participatieladder is een algemeen bekend begrip binnen de overheid. Echter betreft deze 'ladder' geen daadwerkelijke ladder. Het is namelijk niet zo dat iedere trede doorlopen moet worden. Zo is het bijvoorbeeld mogelijk om op de hoogste 'trede' te starten.

Motie 'Wie de jeugd heeft, heeft de toekomst'

Op 5 november 2018 is motie 130 'Wie de jeugd heeft, heeft de toekomst' aanvaard. Deze motie verzoekt onder andere om concrete en meetbare doelstellingen te formuleren op het gebied van het betrekken van jongeren.

Coalitieakkoord 2019-2023 'Nieuwe energie voor Utrecht'

Participatie is een belangrijk onderdeel van het coalitieakkoord 2019-2023 'Nieuwe energie voor Utrecht'. Er wordt daarin gesproken over passende vormen van participatie waarbij duidelijk gemaakt wordt wat ieders rol in dat proces is. De provincie wil samenwerken met haar inwoners om te komen tot besluiten die kunnen rekenen op draagvlak. De provincie vindt het ook belangrijk dat de inwoners zelf initiatieven kunnen ontplooiën richting de provincie. Er is daarom behoefte aan duidelijke regels waarbij iedereen weet hoe participatie werkt en wat daarin ieders rechten en plichten zijn. Daarnaast ademt het coalitieakkoord de geest uit dat nadrukkelijk de verbinding met de Utrechters wordt gezocht om samen te werken aan de grote maatschappelijke opgaven die er liggen. Er is nu behoefte aan een duidelijke set van kaders en regels waarbinnen deze participatie kan plaatsvinden.

Motie 'Consequente Jongeren Participizza'

Op 30 oktober 2019 is motie 96 'Consequente Jongeren Participizza' aanvaard. Deze motie verzoekt een proces in te richten om Utrechtse jongeren te betrekken bij de totstandkoming van langdurig beleid. Vanwege motie 96 en 130 worden jongeren nadrukkelijk meegenomen in dit werkprogramma.

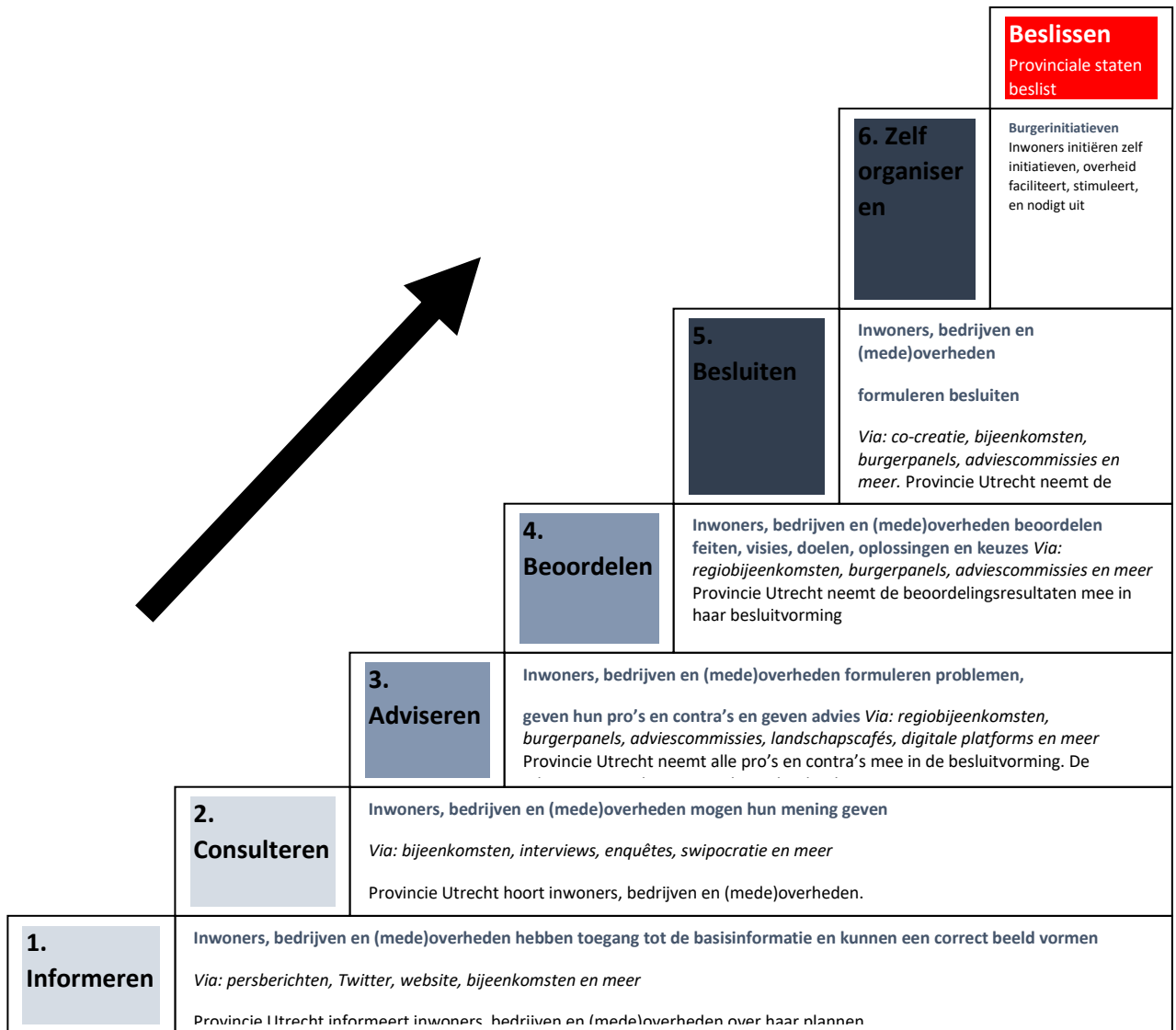
Motie 'Raamwerk burgerparticipatie'

Op 30 oktober 2019 is ook motie 91 'Raamwerk burgerparticipatie' aanvaard. Deze motie verzoekt om een raamwerk te ontwikkelen dat als uitgangspunt dient voor participatietrajecten. Ook roept PS op om een indicator op te nemen in de begroting dat bij elk voorstel nagedacht is over burgerparticipatie en hierover ook te rapporteren. Tot slot roept PS op om te onderzoeken hoe de besluitvorming teruggekoppeld kan worden aan deelnemers van participatietrajecten.

Wetsvoorstel 'Wet versterking participatie op decentraal niveau'

Op 9 december 2019 hebben de ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Infrastructuur en Waterstaat het wetsvoorstel 'Wet versterking participatie op decentraal niveau' bekend gemaakt. Met de voorgestelde regeling wordt beoogd dat inwoners niet alleen bij de voorbereiding, maar ook bij de uitvoering en evaluatie van beleid worden betrokken. Door de nieuwe regeling zal er geen sprake meer zijn van een 'inspraakverordening' maar van een 'participatieverordening'. Daarnaast wordt in dit wetsvoorstel via de participatieverordening ook voorzien in een mogelijke (gemeenten en provincies maken zelf de keuze) wettelijke verankering van het uitdaagrecht (ook bekend als right to challenge).

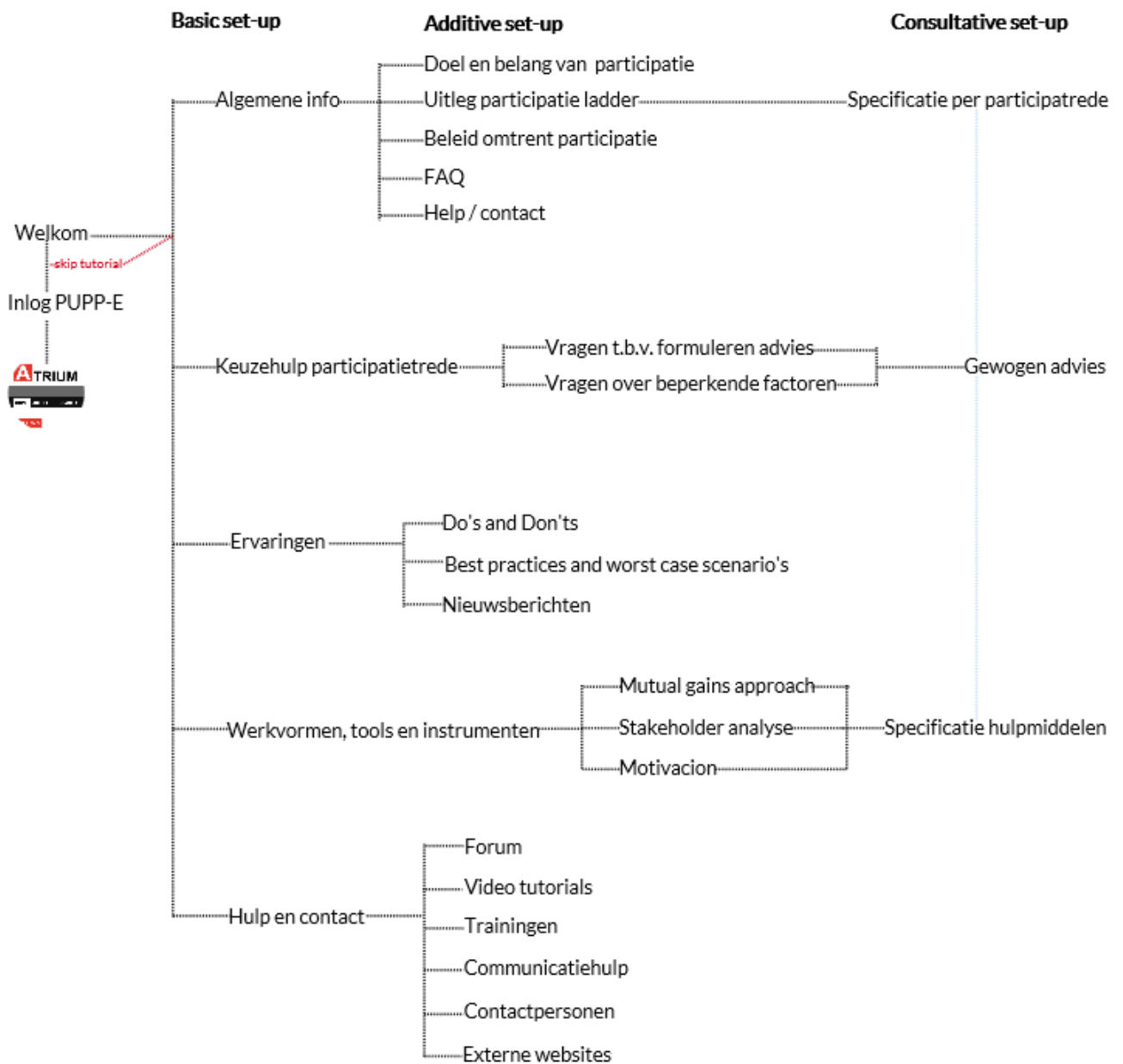
Bijlage 3 Participatieladder



Bijlage 4 Uitleg PUPP-e

Vanuit de documentanalyse, interviews, de meedenksessie en de enquête kunnen we verscheidene algemene aanbevelingen abstraheren, voor zowel de inhoud als voor de implementatie in de organisatie. Hieronder volg een visualisatie van de opzet van de online applicatie (site-logica) en de kopjes. De inhoud van deze kopjes is vanwege het grote aantal pagina's tekst in bijlage 5 geplaatst, met als uitzondering van de 'Keuzehulp Participatietrede' (H 6.2). Deze keuzehulp is een belangrijk onderdeel van de tool en wordt derhalve hier beschreven. Daarna zal er ingegaan worden op wat er nodig is op deze tool daadwerkelijk ingebed krijgen in deze organisatie en tot slot worden de te nemen vervolgstappen opgesomd.

Visualisatie inhoud tool



Generalistisch



Algemene Info

- Belang & Doel Participatie
- Uitleg Participatieladder
- Beleid omtrent Participatie
- FAQ
- Help/Contact! (nb:staat ook op mainpage)

Adviserend



Keuzehulp Participatietrede

Links naar werkvormen etc.

Adviserend



Werkvormen, Tools & Instrumenten

Links naar hulp/contact/tutorials

Illustratief materiaal



Do's & Dont's

(tussenhaakjes Kan mits fte's)

- (Videos leren)
- (Best Practices)
- (Worst case)

Generalistisch/Illustratief



Hulp en Contact

- (Forum)
- (Video Tutorials)

Keuzehulp participatietrede

De keuzehulp participatietrede helpt de medewerker in het gedachteproces voor het inrichten van een participatieproces en de keuze voor de juiste trede op de participatieladder. Doormiddel van het stellen van gewogen vragen wordt de medewerker geholpen om te bedenken wat deze uit het proces wil/kan halen en met welke beperkende factoren er rekening gehouden moet worden. Uit de gewogen score volgt een plek op de participatieladder met de bijpassende werkvormen, tools en andere instrumenten. Wij adviseren om deze score expliciet en verplicht in te vullen op ABC-stukken en deze te bespreken met de bestuurder en/of opdrachtgever. De score is het startpunt van een discussie én niet het eindstation. Het uiteindelijke advies over de afwegingen - waarom er uiteindelijk wordt gekozen voor een bepaalde trede – blijft altijd bij de adviseur en de beslissing bij de bestuurder/PS. De vragen zijn gebaseerd op het deskresearch en de interviews.

Werking Keuzehulp

- De onderstaande dikgedrukte vragen tellen voor 2 punten aangezien deze letterlijk de desbetreffende wens/doel van de trede op de participatieladder representeren. Iedere kleur representeert een andere trede.
- De vragen zouden in het echt wellicht juist door elkaar heen moeten om te zorgen dat mensen de test niet standaard op gevoel gaan invullen. Wellicht moeten de vragen zelfs steeds random van volgorde veranderen om mensen bewuste keuzes te laten maken.
- Ons advies: score en vragen toevoegen als bijlage bij een A-B-C-stuk om met de portefeuillehouder te bespreken.

De Treden op de Participatieladder

1. Informeren
2. Consulteren
3. Adviseren
4. Beoordelen
5. Besluiten
6. Beslissen (burgerinitiatieven; belanghebbenden in de lead wij faciliteren)

Visualisatie van de daadwerkelijk Keuzehulp

Wat wil je doen?

(kruis aan wat het meest van toepassing is (max 10) en hieruit volgt een advies over welke trede het best bij je wensen past)

LET OP, in verschillende fases kun je een andere trede kiezen die past bij jouw doelen op dat moment. Communiceer hier duidelijk over en denk van te voren hierover na!

Wil je vooral:

1. Formele procedures uitleggen
2. Regels en wetten verhelderen
3. Verandering van regels en wetten bekend maken
4. Mogelijkheid van subsidie-trajecten bekendmaken
5. Belanghebbenden (inwoners, organisaties en bedrijven) voorzien van kennis of bewust maken
6. Voornamelijk voldoen aan wet en regelgeving en belanghebbenden informeren
7. Horen wat de mening is van belanghebbenden over een bepaald idee, concept, oplossing
8. Horen wat er speelt of leeft in een bepaald gebied of proces
9. Meer kennis en begrip van de situatie ophalen
10. Meer data en informatie voor betere oplossingen
11. Gevoel peilen van belanghebbenden
12. Voornamelijk belanghebbenden raadplegen en consulteren
13. Helder krijgen wat precies het probleem is en wat het veroorzaakt
14. Evalueren wat er beter gedaan kan worden
15. Het testen en verbeteren van verschillende oplossingen, ideeën en concepten
16. Argumenten voor en tegen helder krijgen
17. Weten hoe een bepaald idee, oplossing, concept zal landen
18. Voornamelijk dat belanghebbenden mij adviseren

19. Ideeën ophalen over een bepaald probleem, issue of visie
20. Gebruik maken van de kennis en kunde van anderen op een bepaald stuk
21. Achterhalen of iets in de praktijk ook werkt zoals het op papier bedacht is
22. Haalbaarheid testen van een bepaald idee, concept, visie
23. Knelpunten en oplossingen ophalen
- 24. Voornamelijk een kundig oordeel krijgen op de context, visie, oplossingen en doelen**

25. Hulp bij het realiseren van doelen
26. Gelijkwaardig samenwerken aan complexe 'wicked problems'
27. Een langdurige transitie inzetten
28. Gedragen doelen formuleren en aanpakken
29. Een langdurige en/of duurzame samenwerking opzetten
- 30. Voornamelijk besluiten om samen te werken voor/naar een bepaald einddoel**

31. Een belanghebbende ondersteunen met een goed idee
32. Een initiatief uit de samenleving belonen
33. Vrije experimenteer ruimte geven
- 34. Belanghebbenden en inwoners laten beslissen binnen gestelde kaders**

Uit de beantwoording van deze vragen volg een score die door de volgende factoren negatief wordt beïnvloed. Deze factoren zijn zo belangrijk en van invloed op de mate waarin het verstandig is om te participeren dat ze zwaarder wegen en ervoor zorgen dat je naar beneden op de ladder wordt gezet (behalve wanneer overal 1 wordt ingevuld op de volgende vragen).

- De onderstaande vragen tellen allen voor maximaal 2 negatieve punten mee.

Vragen over beperkende factoren

35. Hoe complex is het probleem waar je voor staat/aan werkt (1-5)
36. Hoe lang gaat deze stap in het proces of traject duren, lang of kort (1-5)
37. Hoeveel partijen en/of belanghebbenden zijn ermee betrokken, weinig of veel (1-5)
38. Hoe gevoelig ligt het maatschappelijke probleem/issue, niet of zeer (1-5)
39. Hoeveel financiële ruimte en middelen heb je voor dit proces (processtap) of traject, veel of weinig (1-5)
40. Impact omgeving (1-5)