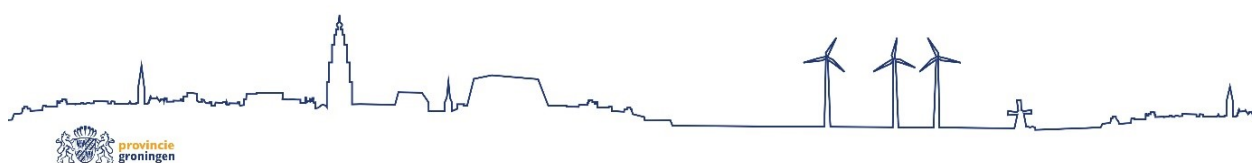


Startnotitie

Werken aan Participatie(-beleid)

Gedeputeerde Staten van de Provincie Groningen



1. Waar gaat het over: werken aan participatie(-beleid)

Van inspraak naar participatie

In deze startnotitie schetsen wij als college de uitgangspunten, het proces en het plan van aanpak om te komen tot participatiebeleid voor de Provincie Groningen. Daarvoor gebruiken we het format startnotitie dat in ontwikkeling is bij Provinciale Staten.

Werken aan inspraak en participatie is - gelukkig - niet nieuw voor ons. Momenteel wordt participatie in elk proces, project, programma, visie of uitvoeringsactiviteit verschillend vormgegeven. De afgelopen jaren is in toenemende mate geïnvesteerd in de zorgvuldigheid en kwaliteit van democratische- en participatieprocessen. Zo zijn onder anderen de communicatie-inzet en het omgevingsmanagement uitgebreid en verstevigd. En hebben wij in verschillende samenwerkingsverbanden goede ervaring opgedaan met het samenspel met inwoners en belanghebbende organisaties. Uiteraard zien wij ook dat participatie extra aandacht verdient en dat we het samenspel met inwoners en anderen nog kunnen verbeteren en verder ontwikkelen.

Er is ook een wettelijke aanleiding om te werken aan participatiebeleid. Het ontwerp-wetsvoorstel 'Versterking participatie op decentraal niveau' en de omgevingswet vormen aanleiding om als provincie te werken aan participatie. We maken daarmee de omslag van inspraak naar participatie.

Uitdaging: Bouwen aan vertrouwen

Participatie betekent letterlijk: actieve deelname, een aandeel hebben. Het is van belang dat inwoners invloed op hun eigen woon- en leefomgeving kunnen hebben. Daarbij kan niet iedereen zijn zin krijgen, maar beogen wij wel dat het proces als 'procedureel rechtvaardig' wordt ervaren en mensen in een vroeg stadium aan tafel kunnen zitten. Als college beschouwen wij het zorgvuldig vormgeven van participatieprocessen als een belangrijke voorwaarde om te bouwen aan vertrouwen. Om daarmee samen met inwoners en organisaties vorm te geven aan onze provincie.

Dat vraagt ook aandacht voor mensen die zich niet snel of luid laten horen. Wij merken dat het lastig is meer en andere mensen te bereiken. Een grote groep, die is te betitelen als 'het stille midden', krijgt soms weinig aandacht, omdat de 'uiterste' meningen vaak de meeste aandacht genereren. Ook specifieke groepen als jongeren, minderheden en laagopgeleiden bereiken we te weinig met participatieprocessen. Zij zijn ook in de representatieve democratie minder vertegenwoordigd.

Wensen ten aanzien van participatie

Tijdens eerdere momenten waarop door Provinciale Staten werd gesproken over participatie, werden door statenleden verschillende wensen naar voren gebracht, zoals dat:

- er meer en andere (groepen) inwoners meedoen en zich betrokken, gehoord en gezien voelen;
- inwoners zelf meer zeggenschap hebben en ervaren over hun woon- en leefomgeving;
- inwoners goed geïnformeerd zijn, vroeg aan tafel kunnen zitten en 'democratische ervaring' kunnen opdoen;
- er zowel tussen Groningers onderling, als tussen bestuur, volksvertegenwoordigers, ambtenaren en Groningers, een zorgvuldig gesprek over de publieke zaak plaatsvindt.

Waarom en hoe?

In deze startnotitie wordt de route op weg naar participatiebeleid en -verordening geschetst. Daarbij gaat het enerzijds om waarden: "*Waarom* vinden we participatie belangrijk en wat willen we ermee bereiken?". Anderzijds gaat het om de instrumentele vertaling: "*Hoe* bereiken we meer en andere mensen op zorgvuldige wijze?". Participatiebeleid is geen op zichzelf staand beleid. Het moet, als middel, een plek krijgen in alle provinciale beleidsdomeinen en processen.

Beleid versus werkelijkheid

De participatieverordening en het opstellen van beleid moeten eraan bijdragen dat wij zorgvuldig werken aan participatie en goed democratisch samenspel. Wij leggen bij het opstellen van participatiebeleid dan ook een stevige verbinding met het lopende proces van organisatieontwikkeling en het goed toerusten van medewerkers, het programma Dienstverlening en de Omgevingswet.

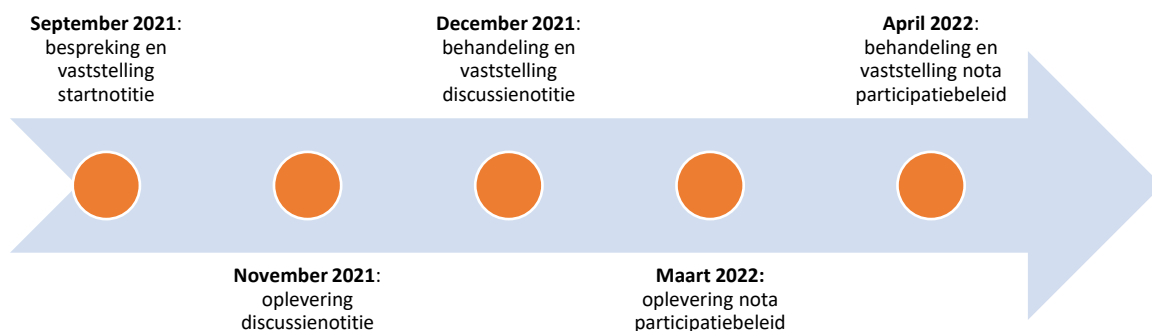
Ons participatiebeleid op papier vastleggen vormt de start. Maar het in de praktijk zorgvuldig vormgeven van het samenspel met medeoverheden, belanghebbenden, inwoners, bedrijven en organisaties, vergt telkens maatwerk, organisch ontwikkelen en samen leren. Wij beschouwen dit als een *zoektocht* van Provinciale Staten, Gedeputeerde Staten, ambtenaren, organisaties en inwoners samen. Het betekent ook dat wij niet alleen aan het roer zitten als het gaat om het vormgeven van een participatieproces. Dat doen wij zoveel mogelijk in samenspraak met inwoners en belanghebbenden, zodat er ruimte is voor de gewenste intensiteit en wijze van betrokkenheid.

Strategische stappen op weg naar participatiebeleid

In de route op weg naar participatiebeleid en -verordening, zetten we een aantal stappen. We:

1. beantwoorden de vraag 'Waar hebben we het over en voor wie doen we het?';
2. bepalen vanuit welke waarden we als provincie willen werken, daarbij voortbouwend op wat er al is;
3. bepalen wat we beogen met participatie, welke doelen en motieven we hebben;
4. investeren in een gereedschapskist met verschillende vormen van participatie zodat we maatwerk kunnen leveren per situatie en proces;
5. maken afspraken over rollen, kaders, werkwijzen en instrumenten;
6. investeren en leren en evalueren, om meer systematisch aan participatie te werken;
7. vertalen de uitkomsten van voorgaande stappen naar een Groningse visie, beleid en verordening.

In deze startnotitie schetsen we de context en aanleiding om te werken aan participatiebeleid, blikken we terug op eerder geformuleerde wensen ten aanzien van participatie en stellen wij een aantal stappen voor om deze zoektocht vorm en inhoud te geven, die wij in het laatste hoofdstuk verder uitwerken:



2. Wat speelt er: aanleiding en context

Wettelijk kader: Wet versterking participatie en Omgevingswet

Sinds de jaren '70 van de vorige eeuw kunnen inwoners en andere belanghebbenden hun standpunten, wensen en belangen inbrengen via inspraak door het geven van een zienswijze op beleidsvoornemens, ontwerpvergelingen en plannen van provincies en gemeenten. Inspraak is gericht op de voorbereiding van beleid en is tevens een vorm van rechtsbescherming. De Algemene wet bestuursrecht (Awb), bijzondere wetten (bijvoorbeeld de Wet algemene regels herindeling) en de verplichte provinciale en gemeentelijke inspraakverordeningen vormen het wettelijk kader voor inspraak. Ook kunnen inwoners gebruik maken van het spreekrecht bij Provinciale Staten.

Wij merken dat dit niet meer voldoet aan de wensen en eisen van deze tijd. Daarom werken wij al langer aan verschillende vormen van participatie, eerder in het proces. Het ontwerp-wetsvoorstel 'Versterking participatie op decentraal niveau' van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) vormt - mede - aanleiding om als provincie te werken aan participatie. Het wetsvoorstel verplicht tot het intrekken van de voorgeschreven inspraakverordening en het uitbreiden/verbreden naar een participatieverordening. Het doel van het wetsvoorstel is de betrokkenheid van inwoners bij de voorbereiding, uitvoering en evaluatie van beleid te vergroten. Provinciale Staten kunnen in de participatieverordening kaders stellen voor participatie, zodat zowel voor de inwoners als voor provincie en gemeenten duidelijk is binnen welke kaders inwoners in het beleidsproces participeren. Ook wordt het uitdaagrecht (Right to Challenge), als specifieke vorm van participatie, wettelijk verankerd. Daarbij kunnen inwoners taken van de overheid overnemen als zij menen dat slimmer, beter, met meer betrokkenheid of goedkoper te kunnen doen.

Het tot stand komen van participatiebeleid is ook een vereiste in het kader van de omgevingswet. Dit hoeft echter nog niet gereed te zijn op de (beoogde) datum van de invoering van de nieuwe Omgevingswet op 1 juli 2022.

Naast deze wettelijke aanleiding, zien wij zelf het grote belang en de noodzaak van het werken aan participatie. Wij merken in ons dagelijks werk dat goed samenspel met inwoners, belanghebbenden en medeoverheden cruciaal is om goed beleid te maken, om geslaagde projecten te realiseren en om daarmee te bouwen aan de Groningse democratie.

Participatie als toverwoord

Participatie lijkt soms wel het toverwoord van deze tijd en de oplossing voor allerlei taaie vraagstukken. Breder gezien gaat het om de kwaliteit van onze lokale en provinciale democratie. En om de vraag: hoe geven we samen met inwoners, medeoverheden en organisaties vorm aan onze Groningse woon- en leefomgeving? Het vertrouwen in de representatieve democratie en de politiek staat onder verschillende redenen onder druk. In Groningen is dit vraagstuk, vanwege de aardbevingsproblematiek, extra pregnant. De veranderende samenleving, waarin ook allerlei sociale verbanden onder druk staan, stelt de vertegenwoordigende democratie voor extra uitdagingen. Hoe zorgen we ervoor dat onze Groningse democratie toekomstbestendig is en dat mensen zich gehoord en gezien voelen? Hoe zorgen we ervoor dat er zorgvuldige en gedragen besluiten kunnen worden genomen?

Participatie speelt daarbij een belangrijke rol. Niet zozeer méér participatie, maar vooral ook *betere* participatie. Daarbij is het belangrijk om te zoeken naar manieren waarop de maatschappelijke, participatieve en representatieve democratie elkaar optimaal versterken (toelichting: zie bijlage). Participatief werken betekent niet dat iedereen zijn zin kan krijgen. De provincie neemt beslissingen over veel onderwerpen waarbij sommige inwoners, bedrijven of organisaties in belangen geraakt worden en waar lastige afwegingen tussen belangen moeten worden gemaakt. In het besluitvormingsproces mag van de provincie verwacht worden dat we werken aan de zorgvuldigheid van de belangenafweging, dat alle belangen goed in beeld zijn en dat er sprake is van 'procedurele rechtvaardigheid'.

Extra aandacht voor jongeren

Ook geven we expliciet aandacht aan jongerenparticipatie, met als meest recente voorbeelden de inzet van Nationaal Programma Groningen op jongerenparticipatie en vanuit de EU bij het Just Transition Fund. Er wordt op meerdere beleidsterreinen geëxperimenteerd door jongeren expliciet aandacht te geven in de participatiestrategie, zoals bij mobiliteit, klimaatadaptatie en de Regionale Energiestrategie. Naast de vraag hoe jongeren het beste te betrekken, is ook de vraag hoe jongeren het beste vertegenwoordigd kunnen worden. Jongeren onder 18 jaar hebben geen stemrecht, maar keuzes die nu gemaakt worden, gaan wel over hun toekomst.

Toekomst

Onze Groningse samenleving kent een enorme veerkracht en energie, veel betrokken inwoners en een enorme hoeveelheid kennis en ervaring over onze leefomgeving. Onlangs liet de massale respons op 'Toekomst' dat nog weer eens zien: Groningers bleken bereid veel tijd en energie te steken in het ontwikkelen, aandragen en beoordelen van plannen voor de toekomst van Groningen. Uiteraard blijkt soms ook de andere kant van de medaille: vraagstukken als de energietransitie leveren heftige gesprekken op en maken belangentegenstellingen scherp zichtbaar. Dat vraagt dat we bereid zijn om 'democratisch ongemak', dat bij het samenspel hoort, te accepteren.

Het huis van Thorbecke en actief burgerschap

Anno 2021 zien onze maatschappij en de sociale verbanden er anders uit dan in 1848 toen onze Grondwet werd geschreven. Thorbecke baseerde het ontwerp van zijn 'Huis van Thorbecke' op de aanname van actief burgerschap en een actief en goed georganiseerd maatschappelijk middenveld. Politieke instituties vormen geen doel op zich, maar zijn vormen die in dienst staan van een zelfbesturende gemeenschap. De vormen die we daarvoor nu gebruiken, verdienen versterkt en aangevuld te worden. Daarbij kunnen we onderscheid maken naar vormen die duurzame betrokkenheid van burgers faciliteren en naar vormen die tijdelijke betrokkenheid op een onderwerp mogelijk maken.

In het voorwoord van het Toukomstbeeld van het Nationaal Programma Groningen verwoordt bureau West 8 het zo:

"In delen van de provincie en in het hart van het aardbevingsgebied blijkt een existentieel gebrek aan vertrouwen in de instituties en de overheid. Het is evident dat het veel tijd en inzet zal vragen dit vertrouwen te herwinnen, er blijkt een noodzaak tot democratische vernieuwing. Ook blijken mensen, lang niet altijd goed georganiseerd of geformaliseerd, zich te verbinden aan specifieke thema's, zonder dat ze toegang hebben tot het politiek debat. Ze voelen zich buitengesloten, niet gehoord. Hiervoor zijn nieuwe paden nodig."

3. Rol en belang van de provincie bij goede participatie

Doelen van participatie

Zoals gezegd is de totstandkoming van participatiebeleid een toekomstig wettelijke vereiste. Het investeren in participatie kan meerdere doelen dienen:

- de belangen rond visies, beleid en projecten komen beter in beeld;
- het vergroten van kwaliteit van beleid en draagvlak;
- het draagt bij aan ontplooiing, burgerschapsvorming;
- het draagt bij aan legitimiteit, draagvlak en acceptatie op genomen beslissingen en kan onbehagen verminderen;
- het draagt bij aan eigenaarschap en zeggenschap; de verantwoordelijkheid en betrokkenheid en invloed van inwoners.

Gereedschapskist

Het is belangrijk dat we als provincie een variëteit aan instrumenten kunnen inzetten om deze doelen te bereiken. Zoals online participatie en laagdrempelige bijeenkomsten, die eraan bijdragen dat meer en andere (groepen) inwoners meedoen en die het makkelijker en leuker maken om mee te doen. Dit vergt een goede gereedschapskist met instrumenten waaruit wij maatwerk kunnen leveren. Hieraan wordt momenteel gewerkt. Niet primair gevuld met 'modieuze instrumenten', maar met bewezen effectieve werkwijzen.

Elke groep en elke situatie vraagt om de inzet van passend instrumentarium. Uiteraard gaat het niet alleen om instrumenten, maar ook om de bestuursstijl, de cultuur, regelgeving en de kwaliteit van processen. Ook is goede samenwerking met andere overheden belangrijk, om verschillende participatieprocessen en -middelen af te stemmen, zodat we 'participatiemoeheid' voorkomen en niet te vaak en gefragmenteerd inwoners - tegelijkertijd of opvolgend - vragen inbreng te leveren.

4. Ambities en kaders

Wensen van Provinciale Staten ten aanzien van participatie

De afgelopen maanden is het nog te ontwikkelen participatiebeleid van de provincie Groningen al op meerdere momenten aan bod gekomen bij Provinciale Staten. Bijvoorbeeld tijdens de overleggen van de klankbordgroep Omgevingsvisie van Provinciale Staten (start eind 2020) en de Stateninformatiedag op 10 februari 2021 (presentatie Omgevingsvisie). Ook in het debat over het rapport 'Ruimte voor inbreng' van de Noordelijke Rekenkamer (NRK) (commissievergadering 14 april 2021 en Statenvergadering 21 april 2021) kwam participatie aan de orde.

In de Commissievergadering van 14 april 2021, bij de bespreking van het NRK-rapport, hebben Provinciale Staten gedebatteerd over de conclusies van het rapport en de reactie van het college hierop. De aanbevelingen uit het rapport 'Ruimte voor inbreng' onderstrepen dat participatie zo spoedig mogelijk een vaste plek hoort te krijgen binnen het besluitvormingsproces. Tijdens deze vergadering werden veel vragen gesteld over het proces om te komen tot nieuw participatiebeleid. Er bleek behoefte aan een helder tijdspad van de momenten waarop Provinciale Staten kaders kunnen meegeven. Ook voelde men urgentie om goede afspraken te maken over participatie als vast onderdeel van elk beleidsdossier.

Daarnaast werden suggesties meegegeven over nieuwe vormen van participatie zoals een burgerforum en werd aandacht gevraagd voor onder meer participatiemoetheid, verwachtingenmanagement, financiën en evaluatiemomenten. Naar aanleiding van vragen tijdens het debat in Provinciale Staten over het rapport van de NRK (Statenvergadering 28 april 2021) heeft het college toegezegd dat er in het najaar van 2021 een discussienotitie participatie ligt.

De aankomende nota participatiebeleid waarin wij ons beleid vastleggen, komt dus niet uit de lucht vallen. Een eerste gedachte was om bij de nieuwe Omgevingsvisie ervaring op te doen met participatie en naar aanleiding daarvan de nota participatiebeleid te ontwikkelen. Deze gedachte wordt nu losgelaten. Het rapport 'Ruimte voor inbreng' van de Noordelijke Rekenkamer heeft bijgedragen aan de wens de totstandkoming van de nota een Statenbreed traject te laten zijn.

Verbinding met lopende processen en leerervaringen, o.a. Quick Scan Provinciale Democratie

We verbinden het proces van het maken van participatiebeleid aan de uitkomsten van het NRK-rapport en de Quick Scan Provinciale Democratie, die alle provincies in 2021/2022 gaan doen. Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft in samenwerking met de VNG en het IPO in het programma "Democratie in Actie" (DiA) een Quick Scan Provinciale Democratie (QSPD) ontwikkeld. De quick scan brengt laagdrempelig en snel in beeld hoe het staat met de provinciale democratie, doordat betrokkenen online vragen beantwoorden over democratisch samenspel. Dit resulteert in een rapport dat inzicht geeft in de wensen en oordelen over de huidige praktijk, die de basis vormen voor verbeteracties.

Ook worden de ervaringen die zijn opgedaan tijdens lopende participatietrajecten, zoals rond de Omgevingsvisie en Mobiliteitsvisie, meegenomen bij het opstellen van het participatiebeleid. Er wordt verbinding met de Mondriaan-cyclus gelegd, zodat participatie standaard onderdeel wordt van de provinciale beleidscyclus.

Waaraan moeten we werken?

Om de eerder genoemde zaken te bewerkstelligen, is het van belang dat we als provincie:

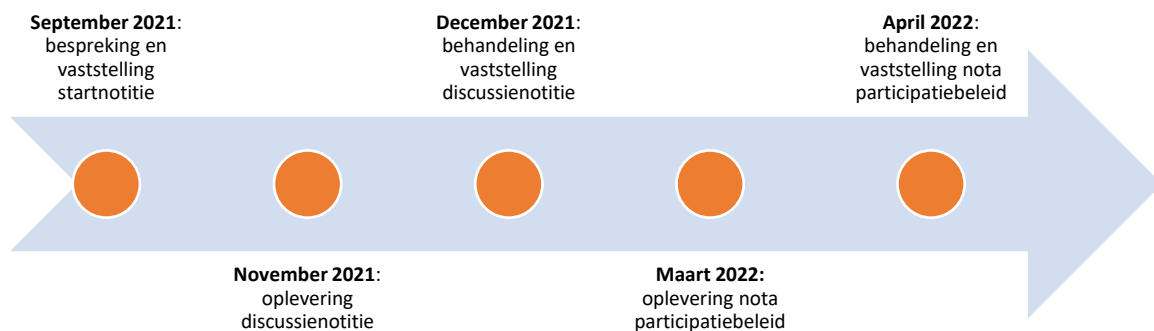
- bepalen vanuit welke *Groningse waarden* we het samenspel willen vormgeven en daarbij aansluiten bij de kwaliteiten die er al zijn;
- werken vanuit de democratische waarden: inclusie, transparantie, deliberatie, bouwen aan democratische vaardigheden, zeggenschap en efficiency;
- goede democratische processen organiseren en, vooraf en achteraf, het proces op kwaliteit en zorgvuldigheid beoordelen;
- de representatieve, participatieve en maatschappelijke democratie goed en duurzaam aan elkaar verbinden;
- effectieve vormen gebruiken waarmee meer en andere mensen mee gaan doen (met name groepen die nu weinig meedoen zoals laagopgeleiden en jongeren), zoals loting, burgerberaden en online participatie en permanent lessen trekken uit processen die we organiseren;
- bereid zijn daadwerkelijk open te staan, ruimte te bieden voor beïnvloeding en/of macht te delen;
- nabij en benaderbaar zijn (daar zijn waar de kwestie speelt);
- elkaar leren kennen, dat is wezenlijk voor het bouwen aan vertrouwen;
- zorgen dat het leuk en betekenisvol is om mee te doen;
- aan goede processen en duurzame relaties en netwerken werken, in plaats van incidentele participatie te organiseren;
- vroeg beginnen: inzetten op het bereiken van jongeren, jongerenparticipatie als vast onderdeel van het participatiebeleid.

In de discussienotitie die in november verschijnt, zullen we als college nader ingaan op ambities, dilemma's en kansen op deze punten.

5. Hoe ziet het beleidsproces eruit?

De tijdlijn die wij hier als college schetsen is gericht op het maximaal informeren en betrekken van Provinciale Staten en biedt ruime gelegenheid voor het leveren van input en voor meningsvorming. Dit alles met als doel dat Statenleden hun rol als volksvertegenwoordiger en kadersteller optimaal kunnen invullen.

Het proces en tijdpad om te komen tot participatiebeleid



Een toelichting op de verschillende stappen in het proces

1 september 2021: Stateninformatiedag: mini-college 'Provinciale democratie en participatie' voor Statenleden

- Tijdens dit mini-college, met ruimte voor dialoog, van ongeveer anderhalf uur worden de Staten vanuit verschillende invalshoeken door experts (filosoof Daan Roovers, democratie-expert Marije van de Berg en participatie-expert Joop Hofman -onder voorbehoud -) geïnformeerd over de laatste stand van zaken wat betreft het onderwerp democratie en participatie. Sprekers zijn externe deskundigen uit de wetenschap en uit de praktijk. Onderwerpen: Waar komt de participatiediscussie vandaan? Wat zijn ontwikkelingen in het land? Wat is de rol van de volksvertegenwoordiging anno 2021? Wat is de waarde en het belang van actief burgerschap?

15 september 2021: Commissievergadering: bespreking startnotitie participatie

- De startnotitie participatie staat als besprekingsstuk op de agenda van de Statencommissie. Met de input uit het mini-college kunnen Provinciale Staten goed geïnformeerd het debat voeren in de commissievergadering.

29 september 2021: Statenvergadering: vaststelling startnotitie participatie

- De startnotitie staat op de agenda van Provinciale Staten ter besluitvorming. De commissie bepaalt of de startnotitie participatie als besprekingsstuk of hamerstuk naar Provinciale Staten gaat. De uitgangspunten in de startnotitie zijn de bouwstenen voor de vorming van de uiteindelijke notitie participatiebeleid.

September - november 2021: Bouwstenen verzamelen

- Er wordt in alle provincies een 'Quick Scan Provinciale Democratie' uitgevoerd onder leiding van een begeleidingscommissie bestaande uit een afvaardiging van Provinciale Staten, Gedeputeerde Staten, inwoners en de ambtelijke organisatie. Inwoners, statenleden, gedeputeerden en belanghebbenden worden bevraagd over hun ervaringen met participatie en de provinciale democratie.
De uitkomsten geven een goed beeld geeft van sterkten, zwakten, kansen en bedreiging in de provinciale democratie. De resultaten van de quick scan worden besproken met inwoners, (een delegatie van) Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten en de ambtelijke organisatie, zodat gezamenlijk een verbeteragenda kan worden gevormd. De uitkomsten van deze quick scan worden beschikbaar gesteld aan Provinciale Staten in de vorm van een rapport en, net als het NRK-rapport, meegenomen als bouwstenen voor het participatiebeleid.
- Aan de hand van het reeds ontwikkelde *concept-materiaal voor onze Participatieleidraad* (zie bijlage: o.a. Groningse waarden, ontwerp participatieproces, bestuurlijke meetlat, rollen, leren van het samenspel) voeren we met Provinciale Staten, Gedeputeerde Staten, inwoners en organisaties het gesprek over het gewenste samenspel. Werkendeweg ontwikkelen we deze leidraad verder en krijgt de inhoud ervan een plek in het participatiebeleid. Het materiaal in de leidraad is bedoeld om de materie pakkend en compact werkbaar te maken. En dient als permanent activerend en praktisch ondersteunend werkmateriaal bij het beleid. Onze leerervaringen verwerken wij telkens in updates van de leidraad.
- Het *Online-participatieplatform [Stem van Provincie Groningen](#)* wordt ingezet om met inwoners en belanghebbenden in gesprek te gaan over hun wensen en ideeën ten aanzien van participatie en zeggenschap. Dit is tevens een mooie manier om te kijken hoe online participatie als instrument werkt. Momenteel wordt het platform al ingezet rond het participatieproces van de omgevingsvisie. Uiteraard combineren wij dit zoveel mogelijk met fysieke bijeenkomsten.
- Wij organiseren een aantal *bijeenkomsten* op verschillende plekken in de provincie om met inwoners, ambtenaren, statenleden en gedeputeerden in gesprek te gaan over wensen en ideeën ten aanzien van participatie en zeggenschap. Daarbij sluiten wij zoveel mogelijk aan bij reeds geplande ontmoetingen en initiatieven rond Toukomst/Nationaal Programma Groningen.
- Wij maken een analyse van *lessen* en beschikbare effectieve *vormen* van participatie, en verwerken die in een provinciale '*gereedschapskist*'. Wij trekken daarbij samen op met andere provincies en nemen ook de lessen uit de evaluatie van Toukomst en het recente rapport van de landelijke Commissie-Brenninkmeijer over burgerbetrokkenheid mee.
- Samen met de Groningse gemeenten gebruiken wij bestuurlijke ontmoetingen, de ambtelijke *werkgroep participatie* en provinciale werkdagen participatie om onze inzet op participatie af te stemmen, samen te ontwikkelen en kennis te delen.

November 2021: Oplevering discussienotitie participatie

- In november zal de *discussienotitie* participatie beschikbaar zijn in de vorm van een voordracht voor Provinciale Staten. Onderdeel van de discussienotitie is onder meer hoe participatie een goede plek krijgt in alle projecten en processen; welke waarden en doelen we als provincie van belang achten in het samenspel met inwoners; de vraag of we op de goede weg zijn of dat moet worden bijgestuurd; welke alternatieven er zijn en wat de voor- en nadelen zijn. Kortom: welke keuzes er gemaakt kunnen worden en hoe die worden gewogen.
- In deze periode wordt ook een aantal brede provinciale bijeenkomsten met inwoners en samenwerkingspartners georganiseerd over de discussienotitie.

December 2021: Behandeling en vaststelling discussienotitie participatie

- De discussienotitie participatie staat op 1 of 8 december als besprekstuk op de agenda van de Statencommissie. De commissie bepaalt of de discussienotitie participatie als besprekstuk of hamerstuk op de agenda van de Statenvergadering van 15 december staat.

Maart 2022: Oplevering definitieve nota participatiebeleid Provincie Groningen

- Gelet op het onderwerp, te weten het vaststellen van participatiebeleid, zijn wij voornemens inwoners en organisaties de mogelijkheid te bieden om hun reacties te geven op de ontwerpnota participatiebeleid door middel van consultatie op het online participatieplatform Stem van de Provincie Groningen.
- De definitieve nota waarin het participatiebeleid wordt beschreven, is beschikbaar voor Provinciale Staten. De definitieve nota wordt met een voordracht ter besluitvorming aangeboden aan Provinciale Staten.

April 2022: Behandeling en vaststelling definitieve nota participatiebeleid

- De nota participatiebeleid staat in april als besprekstuk op de agenda van de Statencommissie. De commissie bepaalt of de nota als besprekstuk of hamerstuk op de agenda van de Statenvergadering van eind april staat.
- Na vaststelling van het beleid verwerken wij deze in een *participatieverordening*, die later in 2022 aan Provinciale Staten wordt voorgelegd.

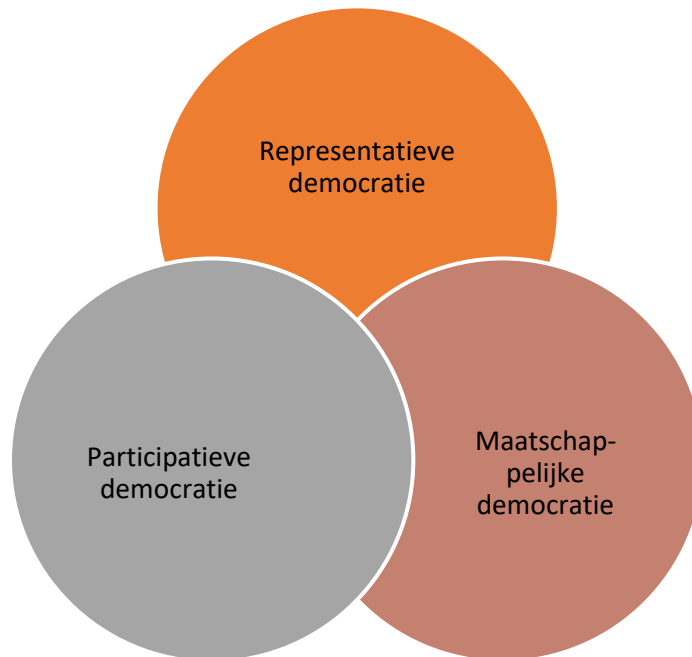
Samenvatting van de bouwstenen waarmee het participatiebeleid vormgeven:



BIJLAGE Achtergrondinformatie

In deze bijlage treft u enige achtergrondinformatie aan over verschillende vormen van democratie, het Programma Kwaliteit Openbaar Bestuur en de ontwikkeling van de Participatieleidraad. In een aparte bijlage treft u het Prototype van de Participatieleidraad aan.

Toelichting op de verschillende vormen van democratie



Er zijn allerlei vormen van democratie. Bij de *representatieve* democratie bepalen inwoners via Provinciale Staten (of andere) verkiezingen wie hen vertegenwoordigt ofwel ‘representeert’. Vertegenwoordiging of representatie is overigens niet alleen een juridische procedure waarin kiezers hun vertegenwoordigers kiezen. Vertegenwoordiging is ook *symbolisch* (voelen mensen zich vertegenwoordigd), *beschrijvend* (lijken vertegenwoordigers en vertegenwoordigden op elkaar) en *inhoudelijk* (behartigen politieke besluiten de belangen van de vertegenwoordigden).

Naast de representatieve democratie is er de *participatieve* democratie: op allerlei manieren betrekken provincies hun inwoners bij het ontwikkelen en uitvoeren van provinciaal beleid.

Ook is er de *maatschappelijke* democratie: inwoners die zichzelf organiseren rond maatschappelijke vragen en samen vormgeven aan hun leefomgeving. Dat is van alle tijden, maar steeds vaker nemen actieve inwoners zelf het initiatief tot bijvoorbeeld zorgcollectieven, energiecoöperaties of het beheer van natuurgebieden.

De representatieve, participatieve en maatschappelijke democratie bestaan naast elkaar (ook wel ‘meervoudige democratie’ genoemd) en kunnen elkaar versterken. Ofwel: de maatschappelijke en participatieve democratie *schragen* de representatieve democratie. Een goed samenspel is van wezenlijk belang voor een stevige provinciale democratie.

Het Programma Kwaliteit Openbaar Bestuur

Participatie heeft een stevige plek binnen het provinciale Programma Kwaliteit Openbaar Bestuur (zie afbeelding hieronder). Daarmee zetten wij in op:

- het werken aan participatie;
- samenwerking tussen provincie, medeoverheden en organisaties;
- lerende organisaties en kennisontwikkeling.



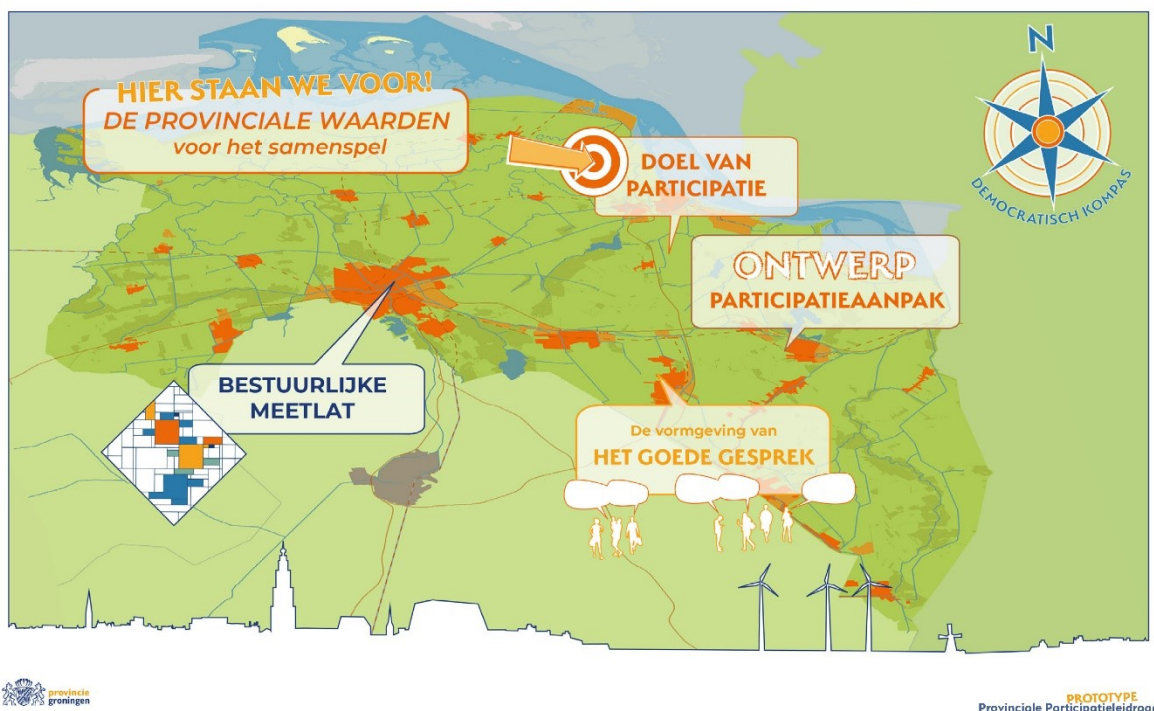
Het werken aan participatie doen wij op drie deelgebieden:

- het bouwen van (*leer*-)netwerken rond participatie, samen met de Groningse gemeenten en het programma Democratie in Actie (BZK/VNG);
- het (door)ontwikkelen van *instrumenten*, zoals een participatiegarage die medewerkers helpt een zorgvuldig democratisch proces te ontwerpen en het realiseren van online participatieplatforms voor gemeenten en provincie;
- het *verankeren* van participatie en democratische processen in beleid en in de organisatie, zoals het borgen van participatie in de Mondriaan-beleidscyclus.

Participatieleidraad in ontwikkeling

In 2020 is het college begonnen met het ontwikkelen van een participatieleidraad, die de basis gaat vormen voor het beleid. De leidraad voor een participatieaanpak helpt ons het gesprek over participatie bij opgaven en processen telkens goed te voeren. Daarmee creëren wij bij de start van processen duidelijkheid over de doelen, betrokkenen en de aanpak. Deze leidraad is - in concept - tijdens de Stateninformatiebijeenkomst op 10 februari 2021 toegelicht.

PROTOTYPE Provinciale Participatieleidraad



In de leidraad is aandacht voor:

- de waarden waaruit we werken aan het samenspel met inwoners, medeoverheden en organisaties;
- de verschillende doelen die we (kunnen) hebben met participatie;
- de beleidscyclus;
- de rollen van alle betrokkenen;
- een zorgvuldig ontwerp en van een participatieaanpak ;
- de vormgeving van 'het goede gesprek';
- de bestuurlijke meetlat: het afwegingskader voor Provinciale Staten om het ontwerp en de opbrengst van een participatieproces te kunnen beoordelen en wegen.

De leidraad is als '*prototype*' beschikbaar (zie bijlage) en zal mede de basis vormen voor de onderwerpen in de discussienotitie die in het najaar aan Provinciale Staten wordt voorgelegd.

Terugblik op uitkomsten Stateninformatiebijeenkomst over de concept-participatieleidraad

Statenleden hebben tijdens de eerdere Stateninformatiebijeenkomst op 10 februari 2021 een aantal uitspraken gedaan (uitslagen in percentages via Mentimeter) aan de hand van het ontwikkelde materiaal van de participatieleidraad:

- Statenleden geven aan, naast 'agendasettend' te willen zijn, ook zelf op de inhoud te willen sturen;
- naast de kwaliteit van beleid (33%) zijn ook het in beeld brengen van belangen (27%) en zeggenschap (27%) belangrijke punten in het democratisch proces;
- als bepaalde groepen inwoners niet kunnen of willen participeren dan is het van belang uit te zoeken waarom dat zo is en zorgen Provinciale Staten als volksvertegenwoordiging ervoor dat het algemeen belang gewaarborgd wordt;
- bij de uitwerking van de belangrijkste rollen van de Staten, bleek bij het mentimeter-onderzoek dat er een voorkeur voor die van 'belangenafweger' en 'koersbepaler' is;
- het aangereikte materiaal dat in ontwikkeling is, zoals de 'bestuurlijke meetlat', werd overwegend als een behulpzaam instrument gezien bij het beoordelen van het proces;
- geconcludeerd werd 'dat het prettig is te constateren dat participatie hoog op de agenda staat in het Provinciehuis, nu de schone taak dit politiek te vertalen door Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten'.

BIJLAGE: Prototype Participatieleidraad

