



## **Startnotitie thema 'samen'**

december 2020

**Provincie Noord-Brabant**

# INHOUDSOPGAVE



# 1. INLEIDING

**Samenwerken zit in de genen van Brabant en loopt in onze provincie als rode draad door het leven van alledag. Van het zware boerenleven op de schrale zandgronden in het verleden tot de intensieve kennisuitwisseling in de Brainport netwerken van nu.**

Dat betekent niet dat we het altijd zomaar met elkaar eens waren of zijn, maar wel dat er een onderliggend geloof is dat we samen verder komen. Dat is ook terug te zien in de manier van werken van de provincie Noord-Brabant. Participatie en het streven naar draagvlak is niet nieuw, en tegelijkertijd nooit af. Het vraagt om voortdurende aandacht en inzet op het in contact komen met Brabantse burgers, bedrijven en andere maatschappelijke partners.

En hoewel soms verschillende taal wordt gebruikt, is de onderliggende ambitie vaak dezelfde. Waar de een spreekt over het beter betrekken van 'unusual suspects', wijst de ander op het belang van inclusiviteit. Deze bestuursperiode willen we het belang van participatie verder versterken en van nieuwe zuurstof voorzien. Aan de slag met andere vormen van inspraak, vaker gebruik maken van de mening van de Brabander via bijvoorbeeld internetconsultaties. Dit is de opdracht die het bestuursakkoord ons geeft. En ook de omgevingsvisie zegt dit: luisteren en meepraten is niet altijd meer voldoende. Het breed, rond en diep kijken is hiervoor illustratief. Een 'brede' manier van kijken: de Brabander en

de betrokkenen bij Brabant staan centraal. We gaan voor grote betrokkenheid en brede participatie van belanghebbende partijen zoals organisaties, Brabanders en bedrijven met visies, meningen, wensen, ideeën en belangen.

Om richting te kunnen geven aan de wijze waarop participatie door de provincie Noord-Brabant wordt ingericht, is het wenselijk om uitgangspunten te formuleren. Voor onszelf, maar ook voor initiatiefnemers die onder de werking van de Omgevingswet zelf verantwoordelijk zijn voor het organiseren van participatie met hun omgeving. Specifieke projecten vragen altijd om maatwerk en ruimte voor flexibiliteit, maar zijn ook gebaat bij heldere kaders voor initiatiefnemers en omgeving. In de komende periode werken we een eenduidige aanpak uit onder de ambitie 'samen'. Dit wordt in 2021 verankerd in een participatieverordening en een participatiebeleid. Om het correctief referendum mogelijk te maken zal daarnaast een referendumverordening worden opgesteld.



## Doelstelling

Doelstelling van deze startnotitie is om de brede context van participatie te duiden in voorbereiding op een themabijeenkomst begin 2021. U te informeren over de verschillende inventarisaties en onderzoeken die we de afgelopen periode hebben gedaan. En bouwstenen te verkennen voor de wijze waarop door de provincie Noord-Brabant invulling gegeven wordt aan onze ambitie om Brabant samen sterker en mooier te maken. Wij zijn benieuwd naar uw opvattingen en suggesties voor de Brabantse aanpak. Wat geeft u ons mee? Wat kan in de toekomst beter? Hoe betrekken we burgers en partijen die we nu nog onvoldoende bereiken? Welke nieuwe instrumenten en werkwijzen spreken u aan? En hoe ziet u uw eigen rol als volksvertegenwoordiger?

## 2. PARTICIPATIE IN CONTEXT

**De wereld om ons heen verandert razendsnel en de positie van overheden verandert daar in mee. Opgaven worden steeds complexer en samenhangender, waarbij oplossingen alleen tot stand kunnen komen in samenwerking met andere partijen.**

Tegelijkertijd verandert ook de samenstelling van de bevolking. Dit heeft consequenties voor de betrokkenheid van inwoners bij maatschappelijke vraagstukken, hun opvattingen maar ook de wijze waarop zij betrokken willen worden. Uit recent onderzoek naar actief burgerschap blijkt dat 15% van de Nederlanders weleens een inspraakavond van de gemeente of andere organisatie bezoekt, een kleinere groep Nederlanders toezicht houdt in de buurt (7%), een buurtbewoner wel eens helpt (6%) of de openbare ruimte onderhoud (5%).

Uit onderzoek van het Sociaal Cultureel Planbureau blijkt zo'n 20% van de bevolking te zijn afgehaakt: niet meer wil participeren en niet meer komt stemmen. Tegelijkertijd zijn er steeds meer assertieve inwoners voor wie de represen-

tatieve democratie, waarbij eens in de vier jaar wordt gestemd op een volksvertegenwoordiger, niet meer voldoet. Deze groep inwoners wil juist meer initiatief nemen en heeft de overheid daarbij niet of in een andere rol nodig. En we zien een groep inwoners die graag deel zou nemen, maar dit om uiteenlopende redenen niet (meer) kan. Dé burger bestaat dus niet, op het gebied van behoeften, inzichten, verwachtingen en mogelijkheden is het beeld enorm gedifferentieerd. Hoopvol is dat de behoefte om samen te werken breed wordt gedeeld, zeker in zoektocht naar een nieuw perspectief voor de toekomst. Uit het laatste onderzoek van het Sociaal Cultureel Planbureau naar de staat van Nederland 'Burgerperspectieven 2020' blijkt breed draagvlak voor samenwerking.

## SOCIAAL CULTUREEL PLANBUREAU: BURGERPERSPECTIEVEN 2020



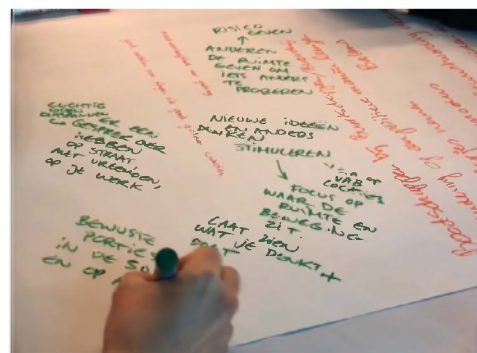
“Als mensen open gevraagd wordt naar hun wensen voor de toekomst van Nederland en de weg daarheen, dan is ‘samen’ het sleutelwoord. Bovenaan de verlanglijst staat een samenleving met gemeenschapszin en verdraagzaamheid, waarin mensen naar elkaar omkijken en respectvol met elkaar omgaan. Dat is niet nieuw, maar anders is nu wel dat mensen in de crisis hebben gezien dat het anders kan (ze zien voorbeelden van hulpvaardigheid en eensgezindheid), en ontlenen daar de hoop aan dat mensen samen, overheid én burgers, de goede weg kunnen inslaan.”

### Participatie en politiek primaat in balans

De uitdaging is deze verschillende groepen mensen met verschillende behoeften via maatwerk te benaderen. En tegelijkertijd te borgen dat alle Brabanders de mogelijkheid hebben om te participeren in de vorming en uitvoering van het provinciale beleid. Een zorgvuldig participatietraject betekent daarbij niet dat de politiek overbodig wordt, integendeel. Participatie zorgt er voor dat belangen en opvattingen helder en volledig in beeld komen. De afweging tussen de verschillende belangen, en de toets of deze voldoende in beeld zijn gekomen, blijft een verantwoordelijkheid van de gekozen volksvertegenwoordigers. Weloverwogen participatie zorgt voor meer en betere informatie en maakt op die manier betere besluitvorming mogelijk. Tegelijkertijd verplicht het ons ook de uitkomsten van participatie serieus te nemen en een stevige plek te geven in de politieke besluitvorming.

Om tot een effectieve, volledige en samenhangende aanpak te komen moet telkens maatwerk worden geleverd. Daar is in de afgelopen jaren ook in Brabant al ruimschoots ervaring mee opgedaan, maar vraagt voortdurend om onderhoud en nieuwe invalshoeken en instrumenten.

## ERVARING MET PARTICIPATIE



### BRABANT PIONIERS

De Brabant Pioniers was een geselecteerde groep van 20 Brabanders die voor een half jaar met het team van de Brabantse Omgevingsvisie meedacht. De Brabant Pioniers vormden een creatief en kritisch forum, bestaande uit zo'n twintig 'andersdenkers' (adviseurs, inwoners, ondernemers, studenten). Zij namen op persoonlijke titel deel aan een serie OmgevingsLabs. Ze bouwden daarin, samen met vier Focusteams, mee aan de Omgevingsvisie. Zij zorgden voor de frisse vernieuwende blik van buiten en vertegenwoordigen het brede scala aan perspectieven op de leefomgeving in Brabant.

### VOEDSEL1000: BRABANDERS IN GESPREK OVER EEN TOEKOMSTBESTENDIG VOEDSELSTEL

Ruim 400 inwoners, professionals, producenten, ambtenaren, onderwijzers en bestuurders gingen het gesprek met elkaar aan over de toekomst van het voedselsysteem in Brabant. Niet de discussie, maar juist de overeenstemming stonden hierbij centraal. Wat maakt een toekomstbestendig voedselsysteem belangrijk voor Noord-Brabant? Wat moeten er gebeuren om het Brabantse voedselsysteem toekomstbestendig te maken? En wat kun jij hier zelf aan bijdragen?

### NATUURSAFARI

De provincie Noord-Brabant organiseerde een natuursafari naar het Ulvenhoutse Voorbos. De provincie investeert veel geld in maatregelen die ervoor zorgen dat het Ulvenhoutse Voorbos over 20 jaar weer zijn oorspronkelijke karakter krijgt; het oer-Hollandse loofbos zoals het ooit was. Tijdens de safari kregen de deelnemers de mogelijkheid om met een virtual reality bril een blik in de toekomst van het Voorbos te werpen. Staatsbosbeheer en de provincie legden uit waarom ingrijpen soms nodig is om de natuur op langere termijn te behouden, te verstreken of te verbeteren. Omwonenden vertelden tijdens de natuursafari hoe zij dit ervaren.

### REIS NAAR DE TOEKOMST

Om Brabanders te verleiden na te denken over de toekomst van mobiliteit, tourde een jaar lang een knalrode DAF door de provincie. Langs festivals, evenementen, markten en beurzen. Iedereen die instapte maakte een 'reis naar de toekomst':

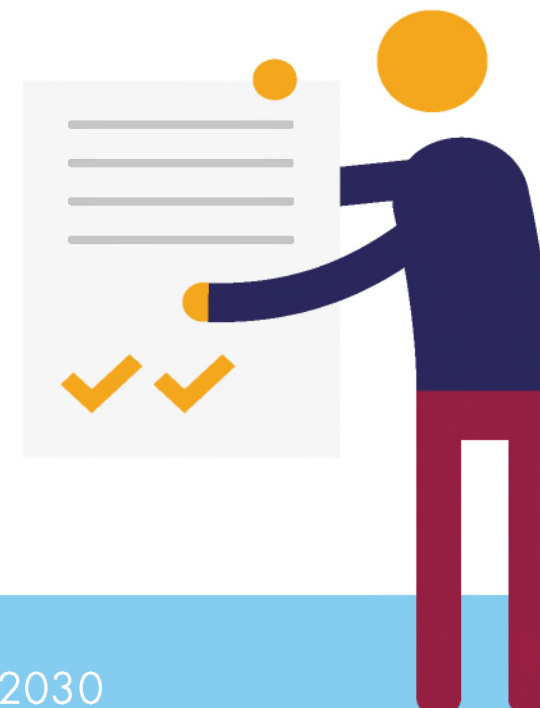
Een virtual reality-rit naar het jaar 2056. Circa 3.000 mensen vulden na afloop een enquête in. Deze enquête is ook voorgelegd aan het representatieve Brabantpanel van onderzoeksbureau het PON. Wat vinden ze van thema's als elektrisch rijden en autodelen? En waarin zitten de verschillen?

## 3. KADERS EN UITGANGSPUNTEN

**In het Bestuursakkoord 'Samen, Slagvaardig en Slim: Ons Brabant' is de ambitie 'samen' als één van de leidende principes gepresenteerd voor het handelen van de provincie.**

Begrippen als samenwerking, draagvlak en participatie hebben daarmee een belangrijke plaats gekregen. De Brabantse samenleving is in transitie en krijgt te maken met complexe afwegingen en keuzes, vooral op de manier waarop onze omgeving moet worden ingericht.

Besluiten die de provincie neemt zijn van grote invloed op onze inwoners en bedrijven. Dat maakt het zo belangrijk dat deze besluiten gedragen worden door de Brabantse samenleving. In het bestuursakkoord is een eerste aanzet gedaan voor de ambitie op het thema 'samen':



### Bestuursakkoord 2020 - 2023

## SAMEN: VERSTEVIGEN VAN DRAAGVLAK EN DRAAGKRACHT RICHTING 2030

Grote veranderingen vragen ook oog voor het feit of iedereen mee kan. Die signatuur gaat nadrukkelijker terugkomen in ons beleid. Van wagenbouw tot wonen, van erfgoed tot expat, van kleine tradities tot grote transitie: samen bepalen we het tempo dat past bij Brabant. We experimenteren met bestuurlijke vernieuwing en nieuwe vormen van participatie. Het college van Gedeputeerde Staten gaat zoveel mogelijk de toren uit en Brabant in. We hebben een open akkoord waar alle partijen ruimte hebben om hun visie en standpunten in te brengen. Draagvlak voor transitie en het tempo hiervan wordt een belangrijke toetssteen voor beleid. (...)

### Wij hebben oog voor wat ons beleid voor mensen betekent.

In de komende jaren moeten we ingewikkelde keuzes maken, vooral op het gebied van de inrichting van onze omgeving. Het is onmogelijk om beslissingen te nemen waar iedereen blij mee is,

soms vallen beslissingen in het algemeen belang verkeerd bij individuele Brabanders. Wat we zeker wél doen, is altijd zoeken naar maximaal draagvlak. En we gaan inwoners meer dan ooit betrekken bij het maken van beleid. We kijken hoe nieuwe (digitale) instrumenten ons daarbij kunnen helpen. Tegelijkertijd hebben we ook oog voor mensen die digitaal niet te bereiken zijn. (...)

### Dit gaan we doen:

- We gaan actief op zoek naar draagvlak onder de Brabantse inwoners. Via pilots experimenteren we met draagvlakmetingen, digitale methodes om Brabanders te raadplegen en nieuwe manieren om de Brabantse bevolking te betrekken bij besluitvorming van de provincie.
- We gaan voor de komende drie jaar een correctief referendum mogelijk maken. Hierbij maken we afspraken over duidelijke

randvoorwaarden, zoals eisen aan het aantal ondersteuningsverklaringen en de opkomst, zonder afbreuk te doen aan de toegankelijkheid van de regeling. De coalitiepartijen committeren zich aan de uitslag van een referendum.

- Inwoners die hun stem laten horen door middel van burgerinitiatieven, het indienen van een zienswijze of deelname aan andere vormen van burgerparticipatie, zijn van grote waarde voor ons als openbaar bestuur. Daar moeten we goed mee omgaan. We zetten in op een goede communicatie met deze groepen, zodat we op een blijvende constructieve dialoog met deze betrokken inwoners kunnen rekenen.

Draagvlak is in het Bestuursakkoord benoemd als toetssteen voor nieuw provinciaal beleid en het tempo waarin de uitvoering ter hand kan worden genomen. Maar wanneer is er sprake van voldoende draagvlak? Ondanks dat er in de Bestuurskunde veel is geschreven over dit onderwerp, is een eenduidige definitie niet voorhanden. Elementen die regelmatig terugkomen in wetenschappelijke publicaties zijn acceptatie van beleid in houding, opinie en gedrag. Daarnaast wordt verschil gemaakt tussen bestuurlijk, maatschappelijk en politiek draagvlak. Het uiteindelijke oordeel of er sprake is van voldoende draagvlak in een bepaalde casus is per definitie politiek. Het is een optelsom van vaak langdurige en complexe trajecten, met een groot aantal deelnemers, de beoordeling van hun opvattingen en de waarde die daaraan door de besluitvormers wordt toegekend. Bovendien blijkt draagvlak een momentopname, dat zelfs na besluitvorming kan af- of toenemen.

In de gesprekken met bestuurders en fractievoorzitters blijkt een gezamenlijke overtuiging aanwezig dat definities niet de oplossing zijn. Waar wel behoefte aan is, is het borgen van het uitgangspunt dat iedereen in Brabant de kans moet hebben om volwaardig deel te nemen. Participatie staat voor deze manier van werken; zoekend naar wederkerigheid tussen bewoners, provincie en andere partners. Door aan te sluiten op initiatieven en wensen vanuit de samenleving, maar ook door Brabanders meer te betrekken bij overheidshandelen. We zijn ervan overtuigd

dat participatie leidt tot kwalitatief betere en transparantere besluitvorming waar meer draagvlak voor is.

### Omgevingsvisie

Vanuit het traject 'Koers 2030' is besloten om de Brabantse omgevingsvisie centraal te stellen bij de uitwerking van nieuw provinciaal beleid. Daarmee zijn de uitgangspunten uit de omgevingsvisie ook richtinggevend voor de wijze waarop participatie vorm krijgt. Een voorbeeld daarvan is de ambitie om opgaven 'rond, breed en diep' te bekijken, dat aansluit op de gewenste invulling van 'samen' die in het bestuursakkoord is aangezet. Participatie is door het Rijk ook wettelijk verankerd in de Omgevingswet: het bevoegd gezag en/of de initiatiefnemer is verantwoordelijk voor participatie. Daarmee wordt het een verplichting voor de betrokken overheden maar ook voor initiatiefnemers. Participatie is dan ook geen overheidsopgave maar een maatschappelijke opgave. In de wet is opgenomen dat overheden een motiveringsplicht hebben bij alle besluiten in het ruimtelijk domein. Bij elk besluit moeten we motiveren op welke wijze de omgeving is betrokken en wat met de verzamelde input is gedaan. Om te kunnen werken volgens de Omgevingswet zijn afspraken over participatie nodig. Voor de provincie zelf als voor de partners, zodat zij weten wat zij van de provincie mogen verwachten.



## 4. STRUCTUUR ONDER MAATWERK

### Bij de inrichting van participatietrajecten is het van belang om een onderscheid te maken tussen burgerparticipatie en overheidsparticipatie

In de eerste variant levert de samenleving een bijdrage aan een initiatief van de provincie, terwijl in de tweede variant het initiatief bij de samenleving ligt en de provincie daaraan een bijdrage levert. Wat beide varianten gemeen hebben is dat het draait om interactie tussen provincie en samenleving. Wat verschilt is degene die het initiatief neemt. Burgerparticipatie vraagt om een andere betrokkenheid van de provincie dan overheidsparticipatie.

Als provincie hebben we een bijzondere positie in het bestuurlijk landschap van Nederland. Die rol brengt eigenstandige regionale taken met zich mee, zoals in de ruimtelijke ordening, de bescherming van natuur, water en milieu, en de bereikbaarheid van Brabant. Vaak ook hebben

we partners nodig om maatschappelijke opgaven te realiseren. Soms ligt het initiatief ook grotendeels bij anderen zoals bij de Regionale Energie Strategieën en hebben we een rol als verbinder, facilitator of aanjager. Als we een eigen taak uitvoeren, kunnen we zelf het initiatief nemen om anderen daarbij te betrekken. Als we in een samenwerkingsverband opereren, stemmen we de participatie af met onze partners. En als iemand anders het initiatief neemt, kijken we hoe we daaraan een zinvolle bijdrage kunnen leveren. De rol die de provincie in een bepaald vraagstuk inneemt heeft dus consequenties voor de manier waarop we omgaan met participatie.

### PARTICIPATIELADDER

Om onderscheid te maken in de verschillende vormen van participatie wordt in Nederland veelal gebruik gemaakt van de participatieladder. De participatieladder geeft een heldere ordening voor de wijze waarop participatie kan worden ingericht. Het schept duidelijkheid over rollen en doelen en bakent aan de voorkant af waar wel en niet over kan worden gesproken en besloten. Hoe hoger op de ladder, hoe meer invloed kan worden uitgeoefend.



**(Mee)beslissen** Politiek en bestuur laten de ontwikkeling van en de besluitvorming over het beleid grotendeels over aan betrokkenen. Het ambtelijk apparaat vervult een adviserende rol. Politiek neemt de resultaten over, na toetsing aan vooraf gestelde randvoorwaarden.

**Coproduceren** Politiek, bestuur en betrokken komen gezamenlijk tot een probleemagenda, waarna gezamenlijk naar oplossingen worden gezocht. De politiek verbindt zich aan deze oplossingen ten aanzien van de uiteindelijke besluitvorming.

**Adviseren** Politiek en bestuur stellen in beginsel de agenda samen, maar geven betrokken de gelegenheid om problemen aan te dragen en oplossingen te formuleren, waarbij deze ideeën een volwaardige rol spelen in de ontwikkeling van het beleid. De politiek verbindt zich weliswaar aan die volwaardige rol van de ontwikkelde ideeën, maar kan bij de uiteindelijke besluitvorming (beargumenteerd) afwijken.

**Raadplegen** Politiek en bestuur bepalen in hoge mate zelf de agenda. Ze zien betrokkenen als gesprekspartner bij de ontwikkeling van beleid. De resultaten vormen mogelijke bouwstenen voor beleid, echter de politiek verbindt zich niet aan de resultaten die uit de gesprekken voortkomen.

**Informeren** Politiek en bestuur bepalen in hoge mate zelf de agenda voor besluitvorming en houden de betrokken hiervan op de hoogte. Zij maken geen gebruik van de mogelijkheid om betrokkenen daadwerkelijk input te laten leveren bij de beleidsontwikkeling.



## ROL VAN DE OVERHEID: NSOB-MODEL

Succesvolle participatietrajecten vragen om maatwerk, afhankelijk van het inhoudelijk dossier, de beleidsruimte en de extern betrokkenen. Heel bepalend is ook de rol die de provincie heeft te spelen, die de ene keer meer initiërend zal zijn (bijvoorbeeld bij het opstellen van nieuw beleid), en een andere keer meer volgend is (bijvoorbeeld wanneer wordt aangesloten bij initiatief van een ander).

Om op een volwaardige, en voor alle betrokkenen heldere, manier invulling te kunnen geven aan deze diversiteit aan rollen heeft de NSOB het "kwadrantenmodel" ontwikkeld. Het model is een hulpmiddel bij de keuze voor de meest passende vorm van participatie bij een opgave.

In het perspectief van de rechtmatige overheid staan legitimiteit en rechtmatigheid van overheidshandelen centraal. De overheid doet het goed als er sprake is van heldere procedures om politieke doelen te formuleren en die vervolgens

neutraal worden vertaald in ambtelijk handelen. In het perspectief van de presterende overheid gaat het niet om het op deugdelijke en geborgde wijze formuleren van doelen, maar om het meetbaar bereiken daarvan. Doelbereiking is het uitgangspunt van organiseren, op een manier die meetbaar en afrekenbaar is. In het perspectief van de samenwerkende (netwerkende) overheid gaat het nog steeds om het bereiken van doelen, maar met behulp van inspanningen van anderen.

De overheid trekt meer naar buiten om met maatschappelijke organisaties of andere partners in het veld in gesprek te gaan. Het perspectief van de responsieve overheid gaat uit van de maatschappelijke energie van de samenleving: van beweging die er is, van maatschappelijke waarde die al wordt geproduceerd op eigen initiatief en van de overheid die zicht daartoe moet verhouden.

## NSOB-MODEL MET PARTICIPATIEVORMEN



Kwadrant	Beknopte toelichting op de rol
<b>Rechtmatig</b>	Legitimiteit, heldere procedures
<b>Presterend</b>	Meetbare doelen en processen
<b>Samenwerkend</b>	Netwerken, creëren met partijen
<b>Responsief</b>	Meedoen met initiatief uit maatschappij
Participatievorm	Kenmerken van de participatie-vorm
<b>Informereren</b>	Bestuur bepaalt de agenda en informeert de betrokkenen. Veelal via formele procedures
<b>Raadplegen</b>	Het bestuur bepaalt de agenda. Luistert naar de inbreng van de betrokken partijen, of vraagt om ideeën uit de samenleving. Dit allemaal wel zonder de garantie dat dit tot wijzigingen leidt.
<b>Samenspel</b>	Het bestuur en betrokken partijen bepalen samen de doelen waaraan gewerkt gaat worden. Iedereen brengt in vanuit eigen kennis en bevoegdheden. Partijen zijn gelijkwaardig. Elke partij beslist over eigen inzet.
<b>Meewerken</b>	Het bestuur werkt mee aan een initiatief van anderen door te adviseren en te ondersteunen. Zie bijlage II

## 5. INVENTARISATIE VAN OPVATTINGEN

**In de afgelopen periode is met de fractievoorzitters gesproken, met de vraag welke opvattingen zij zelf en hun fracties hebben op dit thema. Ook is gevraagd op welke wijze zij betrokken willen worden bij de uitwerking.**

Opvallend is dat er een breed spectrum aan opvattingen leeft, maar dat daarbinnen min of meer de volgende rode draad is te herkennen.

Statenleden hebben sterk de behoefte om aan de voorkant mee te denken over uitwerking van het thema 'samen'. Het thema wordt door allen belangrijk gevonden, maar de wijze waarop invulling wordt gegeven aan participatie vraagt telkens om maatwerk. Een beleidskader moet geen 'in beton gegoten' aanpak zijn maar wel een richtinggevend kader en uitgangspunten bevatten. Belangrijk is dat iedereen in Brabant de kans moet hebben om deel te nemen.

Er is behoefte om door te praten over begrippen als draagvlak, participatie en representatie, zonder daarbij per sé tot sluitende definities te komen. Draagvlak is een resultante, participatie is de wijze waarop we verbinding maken, samen is onze ambitie. We beginnen niet op nul, en zouden vanuit de goede voorbeelden meer structureel moeten leren en doorontwikkelen. Belangrijk is om aan de voorkant nog bewuster te kiezen voor de wijze waarop participatie wordt vormgegeven: met wie, wanneer en op welke manier. De provincie moet daarbij helder

zijn over de kaders: waar kan in trajecten nog wel en niet over worden gesproken? Communicatie is een belangrijk onderdeel in de aanpak: duidelijkheid, transparantie en laagdrempeligheid zijn daarbij specifieke kenmerken.

Op het punt van 'usual suspects' leven verschillende beelden: deels zijn dit belangrijke partners, deels is er nu teveel aandacht voor deze groepen. Het is belangrijk om te borgen dat én het maatschappelijk middenveld betrokken blijft én ook andere groepen in beeld komen. Er zijn verschillen tussen mensen en organisaties, dat vraagt om verschillende invalshoeken en werkvormen. Maatwerk vraagt om voortdurend samen te zoeken naar nieuwe vormen via experimenten, met expliciet aandacht voor leren. 'Samen' is nooit af; het is zaak te zoeken naar een manier om hierover periodiek met elkaar in gesprek te blijven, met ook de Staten in de goede rol als volksvertegenwoordiger en kadersteller.



### Burgerpeiling

In aanvulling op deze gesprekken is ook getracht een beeld te krijgen van de opvattingen van Brabantse burgers. Daarvoor heeft KANTAR (voormalig TNS/NIPO) een burgerpeiling uitgevoerd onder ruim 2.000 Brabanders. Uit het onderzoek blijkt dat er redelijk grote verschillen zijn waarin burgers (al dan niet goed) op de hoogte zijn van de provincietaken, per taak, regio en leeftijdsgroep. Er is een positief verband tussen de kennis die men over bepaalde provincietaken heeft en het belang dat men aan deze taken hecht. Gekeken naar de top 3 van belangrijkste provincietaken worden bereikbaarheid en OV, het milieu en regionale economie het belangrijkste gevonden. Ook hier zien we verschillen naar regio en leeftijd. Opvallend is dat 36% burgerbetrokkenheid ziet als een taak voor de gemeente waar men woont en niet als een provincietak.

Op de vraag of burgers vertrouwen hebben in de manier waarop de provincie wordt bestuurd, neemt de helft een kritische houding aan door aan te geven dat ze hier 'niet veel, maar ook niet weinig vertrouwen' in hebben. Een kwart geeft aan (heel) veel vertrouwen te hebben in de manier van besturen, terwijl één op de tien aangeeft hier (heel) weinig vertrouwen in te hebben. De vraag of burgers zich voldoende betrokken voelen laat een redelijk eenduidig beeld zien: ruim zes op de tien geven aan zich slechts in (zeer) geringe mate betrokken te voelen. De helft geeft aan te vinden dat burgers meer invloed moeten kunnen uitoefenen op het beleid van de provincie. Duurzame ruimtelijke ontwikkeling, milieu en bereikbaarheid en OV en regionale economie worden het vaakst genoemd als taken waarop men graag meer invloed zou willen.

Op de vraag op welke praktische manier de provincie de betrokkenheid het beste kan vergroten, geven burgers het vaakst aan goed geïnformeerd te willen worden via websites, nieuwsbrieven en/of sociale media. Ook een online panel waar burgers hun mening kunnen geven wordt relatief vaak genoemd. Uit de voorgelegde cases blijkt dat er afhankelijk van het onderwerp ook relatief grote voorkeur is voor inspraakavonden. Daaruit blijkt bovendien dat de mate waarin de provincie in staat is om burgers bij een bepaald beleidsterrein te betrekken sterk afhankelijk is van de complexiteit van de materie en de nabijheid van een project.

## 6. AANPAK IN STAPPEN

**De uitwerking van het thema 'samen' geven we invulling aan de hand van een stappenplan in drie fases: richten, inrichten en ver-richten.**

Om voldoende ruimte te laten voor flexibiliteit, en tegelijkertijd tempo te kunnen maken, worden de drie fases waar mogelijk deels parallel aan elkaar uitgewerkt. Streven is om een samenhan-

gend pakket aan instrumenten te ontwikkelen, dat in iedere fase van besluitvorming ruimte geeft om verbinding te maken met alle betrokken partijen.

### Inzet instrumenten gedurende besluitvormingsproces



### Fase 1. Richten van de discussie

In de eerste fase is een brede verkenning gedaan van het thema. Er heeft een interviewronde plaatsgevonden met alle collegeleden, fractievoorzitters en een afvaardiging van de griffie. Brabantse burgers zijn bevestigd op hun verwachtingen op het gebied van draagvlak en participatie via een burgerpeiling. Ook is gekeken naar wat Brabanders wezenlijke thema's vinden om over mee te praten, en op welke wijze zij betrokken willen worden. Om tot een breed beeld van onze ervaringen met participatie te komen, heeft binnen de provincie een onderzoek plaatsgevonden naar gehanteerde instrumenten en leerpunten uit afgeronde trajecten.

### Fase 2 en 3. Leren door te doen

De tweede fase van het traject staat in het teken van leren door te doen. Daarbij worden in een aantal leertrajecten ervaring opgedaan met nieuwe manieren van werken en andere instrumenten. Bijvoorbeeld door te experimenteren met draagvlakmetingen, digitale methodes om Brabanders te raadplegen en nieuwe manieren om de Brabantse bevolking te betrekken bij besluitvorming van de provincie. Als onderdeel daarvan trachten we ook meer inzicht te krijgen in de wensen en behoeften van de Brabantse bevolking. Vanuit deze ervaringen formuleren we in een participatiebeleid met richtinggevende principes en werkwijzen die herkenbaar kunnen worden toegepast in alle inhoudelijke programma's en dossiers van de provincie Noord-Brabant. Dit participatiebeleid biedt tevens invulling aan de verplichting vanuit de Omgevingswet om tot kaders voor participatie te komen.

Fase 3 loopt parallel met fase 2 en is gericht op nieuwe participatie-instrumenten en vormen van bestuurlijke vernieuwing. We kijken daarbij breed naar best practices van andere overheden, burgerinitiatieven en de wetenschap. Bij de invulling van de leertrajecten zoeken we actief naar nieuwe vormen, instrumenten en werkwijzen. In 2021 gaan we in ieder geval aan de slag met het correctief referendum, het uitdaagrecht, internetconsultaties en de uitvoering van het Statenvoorstel 'Kind en democratie'.



### Inventarisatie ervaringen participatie

Om een breed beeld te krijgen van onze eigen ervaringen met participatie is een inventarisatie gedaan onder 34 medewerkers met ruime ervaring in verschillende trajecten. De resultaten die daaruit voortkomen zijn erg divers. Respondenten geven aan op meerdere niveaus van de participatieladder te hebben geacteerd. Wat opvalt is dat respondenten met name tevreden waren over trajecten binnen de niveaus '(mee)beslissen' en 'adviseren'. De meerwaarde van deze niveaus is voornamelijk dat participatie leidt tot het écht betrekken van belanghebbenden. Dit wordt als waardevol ervaren voor zowel projectleiders als belanghebbenden. Het betrekken van burgers blijkt cruciaal voor het tot stand komen van goede besluitvorming. Zo stelt een van de respondenten: "Mensen gaven oprecht aan dat ze verbaasd waren nog mee te mogen denken, in plaats van dat definitieve plannen werden gepresenteerd."

Het eigenaarschap lijkt een gemene deler in de succesvolle participatietrajecten. Wat daarnaast opvalt is dat veel respondenten aangeven dat een mix van instrumenten leidt tot zowel een juiste bepaling van de doelgroep als ook een goede invulling van participatie.

Participatie is volgens veel respondenten een abstract begrip waar zorgvuldig mee moet worden omgegaan. Participatie is daarnaast geen kwestie van voldoende of onvoldoende: "Participatie is geen glas waarvan je feitelijk kunt constateren dat het op een gegeven moment voor meer dan de helft gevuld is." Kortom, participatie vraagt om maatwerk. De provincie moet zich er voor inzetten om dit maatwerk zo goed mogelijk te kunnen leveren. Gebruik maken van een juiste mix aan instrumenten en een kritische houding levert volgens de respondenten het beste resultaat.



### Zoals een respondent stelt:

**"Participatie is niet vanzelfsprekend. Het vraagt om een hele goede procesregie, vertrouwen en ruimte. In deze veranderende wereld hebben we nog steeds te maken met diepgeworteld wantrouwen jegens de overheid. Wij staan met 3-0 achter, dus als we gaan samenwerken, voorkom dan dat je je er te makkelijk van af maakt en weer de eigen belangen voorop stelt."**

## 7. BOUWSTENEN VOOR DISCUSSIE

**De participatieverordening en het participatiebeleid moeten een richtinggevend kader bieden voor de wijze waarop invulling wordt gegeven aan de ambitie 'samen'. Niet alleen voor de provinciale organisatie, maar ook als kader voor initiatiefnemers.**

Om gezamenlijk tot leidende principes en uitgangspunten te komen wil het college een brede discussie voeren met de Staten. Om daarbij te verkennen wat de gezamenlijke ambitie en uitgangspunten moeten zijn waarbinnen toekomstige trajecten worden vormgegeven.

Om deze discussie richting te geven heeft het college een aantal bouwstenen geformuleerd waarop reactie van de Staten wordt gevraagd. Vraag daarbij is: in hoeverre zijn deze bouwstenen herkenbaar, correct en volledig?



### 1

*Nieuwe vormen van participatie en de aandacht voor degenen die we niet kennen zijn vernieuwende elementen in de aanpak 'samen' van dit bestuur. Dit doen we door bij de kaders die we gaan opstellen expliciet benoemen **of** en **zo ja** met **Wie** we **Wat** willen gaan **Doen**. Dat vraagt om maatwerk en differentiatie van instrumenten.*

Goede participatie begint met nieuwsgierigheid en openheid. Daarom gaan we actief de dialoog aan op een manier die uitnodigt en prikkelt om mee te doen. Vooraf maken we duidelijk in hoeverre er ruimte is voor participatie en wat we daar mee willen bereiken. Wat is het doel van een initiatief en hoe kan participatie daar een bijdrage aan leveren? De antwoorden die we op deze vragen geven hangen sterk af van het vraagstuk dat aan de orde is en in welke fase een onderwerp zich bevindt. Vanuit de wetenschap dat het altijd beter kan experimenteren we met nieuwe vormen en instrumenten. Experimenteren kan alleen als initiatieven ook mogen mislukken, we laten daar ruimte voor.

### 2

*Transparantie, duidelijkheid en openheid staan voorop. Vooraf maken we duidelijk hoe we dat willen inzetten. Na afloop geven wij altijd terugkoppeling op het resultaat van de samenwerking, óók als dat niet succesvol is gebleken.*

We leggen vooraf en achteraf verantwoording af over de manier waarop we invulling geven aan participatie en wat dat heeft opgeleverd in Startnotities, Statenmededelingen en Statenvoorstellen. Ook de keuze om geen participatieproces te starten is mogelijk, als er niets te beïnvloeden valt. Het proces, de toegang tot informatie en de terugkoppeling zijn laagdrempelig, transparant en te begrijpen (zo min mogelijk beleidstaal en jargon). Als laatste stap van het participatieproces koppelen we aan de deelnemers terug hoe hun inbreng is verwerkt. Dat dwingt ons goed te documenteren wat de opbrengsten zijn en stelt ons in staat de uitkomsten een plek te geven in de besluitvorming. Als bepaalde inbreng geen plek krijgt, geven we dat duidelijk aan en motiveren we dat.

### 3

*We zoeken actief naar een mix van vertegenwoordiging van betrokkenen en zoeken daarbij bewust ook tegenspraak op.*

Een succesvol participatietraject betekent niet dat iedereen het met elkaar eens is, wel dat alle betrokkenen de mogelijkheid gehad hebben om deel te kunnen nemen. En dat de provincie zich actief inzet om alle betrokkenen te bereiken. We doen dat in de wetenschap dat dit nooit perfect kan gaan, en dat burgers, bedrijven en maatschappelijke partners ook een eigen verantwoordelijkheid hebben. We brengen in kaart welke (deel)vraagstukken binnen een dossier spelen en welke belanghebbenden daarbij horen. Belanghebbenden zijn mensen die gevolgen ondervinden van het initiatief of daar vanuit hun positie invloed op hebben, zoals burgers, vertegenwoordigers van bedrijven, professionals van maatschappelijke organisaties en bestuurders van overheden. Dat doen we iedere fase opnieuw, zodat we bewust besluiten en niemand over het hoofd zien.

## 8. EXPERIMENTEREN MET NIEUWE INSTRUMENTEN

### Passend bij een aanpak van 'leren door te doen' hoort de introductie van nieuwe instrumenten en werkwijzen.

Welke dat zijn, moet blijken uit de tweede fase van het traject: afhankelijk van nieuwe ontwikkelingen, suggesties van burgers of partners of ervaringen van andere publieke organisaties worden nieuwe instrumenten toegevoegd en

uitgeprobeerd. Ook kijken we naar best practices van andere overheden, burgerinitiatieven en de wetenschap. In 2021 gaan we in ieder geval aan de slag met de volgende instrumenten.

#### Realisatie van het Stateninitiatief 'kind en democratie'

Al enige tijd geven wij uitvoering aan het initiatief uit uw Staten rondom jongeren en democratie. Bij [Statenmededeling](#) van 22 september 2020 hebben wij u op de hoogte gebracht van de laatste stand van zaken rondom het project Kinderen en Democratie.

#### Invoering correctief referendum

Met betrekking tot de invoering van een correctief bindend referendum hebben wij ter voorbereiding van de inhoudelijke discussie een separate notitie opgesteld. Ter voorbereiding op die discussie is ons voorstel een expertmeeting te organiseren in januari 2021. Dit alles met oog op het in de loop van 2021 vaststellen van een referendumverordening in de provincie Noord-Brabant.

#### Uitvoering van de eerste internetconsultaties

Samen met de vier Brabantse regio's laten wij ten aanzien van de Regionale Energie Strategieën een internetconsultatie uitvoeren. De consultatie in West-Brabant is reeds afgerond.

Zoals is toegezegd zal deze eerste internetconsultatie door ons worden geëvalueerd. Daarbij is het belangrijk dat ook de andere drie regio's hun consultatie doorlopen. Dit zal begin 2021 zijn beslag krijgen. Daarna zullen wij u informeren over de resultaten van deze consultaties en de leer- en verbeterpunten met u delen.

#### Implementatie van het uitdaagrecht

Het Uitdaagrecht (ook wel: Right to Challenge) zal zeer waarschijnlijk in 2021 in de Provinciewet worden opgenomen. Het Uitdaagrecht zal als gevolg daarvan een plaats krijgen in de Participatieverordening. Vooruitlopend daarop brengen wij de gevolgen voor onze organisatie op zowel bestuurlijk als ambtelijk niveau thans in beeld. Wij zijn daarvoor aangesloten bij het landelijk netwerk Right to Challenge om de actuele ontwikkelingen te kunnen volgen.

#### Brabants Participatiekompas

Om aan de voorkant goede en heldere keuzes te kunnen maken bij de inrichting van participatie, wordt in het voorjaar

van 2021 een Brabants Participatiekompas ontwikkeld. Dit kompas geeft bestuurders en projectleiders richting voor een passende participatie-aanpak. Een aanpak die niet alleen oog heeft voor het betrekken bij beleidsvorming, maar ook invulling geeft aan de wens om nog meer te luisteren naar de zorgen en ideeën van Brabanders. En die borgt dat alle betrokkenen aan bod komen bij de inrichting van participatietrajecten.

#### Agenderingsrecht voor inwoners

In 2019 heeft de Provincie Noord-Brabant het agenderingsrecht voor inwoners ingevoerd. Daarmee is het voor Brabantse burgers mogelijk om onderwerpen op de politieke agenda te plaatsen. Om meer bekendheid te geven aan dit instrument, wordt het opgenomen in het Brabants participatiekompas. Ook wordt in communicatie meer aandacht gegeven aan het agenderingsrecht.



## 9. DOORKIJK OP DOSSIERS

**Het participatiebeleid heeft met de twee invalshoeken burgerparticipatie en overheidsparticipatie per definitie betrekking op alle activiteiten van de provincie.**

Nieuw te formuleren beleidskaders nemen in zoverre een bijzondere rol in omdat het initiatief ligt bij de organisatie zelf, en daarmee te plannen zijn. Op een aantal dossiers dagen we onszelf uit om te experimenteren met nieuwe vormen.

### **Motie participatie is burgers betrekken bij begrotingsafwegingen**

In de Statenvergadering van 27 november 2020 is toegezegd dat het college met een voorstel komt om burgers te betrekken bij het formuleren van besparingsvoorstellen voor de Provinciale Begroting. Over de wijze waarop hier invulling aan wordt gegeven, rapporteren wij via een Statenmededeling

### **Omgevingsstudies komomleidingen**

In het bestuursakkoord is afgesproken om vanuit omgevingskwaliteit en leefbaarheid te kijken naar mogelijke locaties voor een komomleiding waar een provinciale weg een dorpskern doorsnijdt. Hiertoe kan, mede op initiatief van een gemeente, een omgevingsstudie inclusief –proces gestart worden. Hoewel burgerparticipatie altijd al onderdeel is van dergelijke omgevingsprocessen, bekijken we vanuit dit traject hoe we kunnen komen tot nog bredere betrokkenheid door en consultatie van de omwonende bevolking.

### **Regionaal Water- en Bodem programma**

Voor de periode 2022 – 2027 wordt een nieuw regionaal Water- en Bodem programma opgesteld. In dit wettelijk verplicht programma worden beleidsregels vastgesteld voor alle elementen van water: veiligheid, beschikbaarheid, schoon water, bodem, klimaatadaptatie. Met name op het onderdeel 'bewustwording' bij inwoners zal meer aandacht uitgaan naar de verbinding met Brabantse burgers.

### **Beleidskader Natuur**

Begin 2021 wordt gestart met de voorbereidingen voor het beleidskader Natuur, dat in 2022 zal worden vastgesteld. We hebben het voornemen om rondom dit beleidskader uitgebreid te experimenteren met (nieuwe) vormen van participatie. In dit tijdspad is voldoende tijd en ruimte om participatie vorm te geven. Naast het betrekken van externe partners zoals kennisinstellingen en (belangen-)organisaties, wordt nadrukkelijk contact gezocht met bewoners, de toekomstige generatie en vernieuwende denkers.

### **Beleidskader Levendig Brabant 2030**

Om te komen tot een nieuwe rolbepaling op de beleidsvelden Vrijtijds-economie, Cultuur, Sport én Erfgoed stellen we een integraal kader op voor de periode 2023-2030, aansluitend op de Brabantse Omgevingsvisie. Bij het opstellen van dit beleidskader Levendig Brabant 2030 passen we nieuwe vormen van participatie toe, met als doel een zo breed mogelijke betrokkenheid te bereiken.

### **Beleidskader Landbouw en Voedsel**

Recent zijn we gestart met de voorbereidingen voor het beleidskader Landbouw & Voedsel 2030, als aangegeven in de startnotitie die medio december 2020 met de Staten is besproken. We gaan met diverse groepen (waaronder inwoners) sessies organiseren zodat er input geleverd kan worden ter verrijking van het beleidskader.

# COLOFON

Programma Kwaliteit Openbaar Bestuur

**Programma manager**

Nancy Wester  
[NWester@brabant.nl](mailto:NWester@brabant.nl)

**Beeld**

De foto's gebruikt in deze publicatie zijn gemaakt tijdens bijeenkomsten die vóór 2020 zijn georganiseerd.