



Toukomst, de dromen en daden van inwoners voor de toekomst van Groningen

Eindrapport Evaluatie Toukomstpanel Groningen

URSI rapport 367

Prof. B.B. Bock, Dr. Hiska Ubels

28 september 2021

Inhoudsopgave

Korte samenvatting	3
Hoofdstuk 1 - Inleiding	6
Onderzoeksdoel	7
Onderzoeksmethodiek	8
Leeswijzer	9
Hoofdstuk 2 - De organisatie van het Toukomstpanel	10
De oprichting van het Toukomstpanel	10
De werkwijze van het Toukomstpanel	12
Kader, criteria en uitgangspunten van de besluitvorming	16
Hoofdstuk 3 - De ervaringen van de panelleden	19
Motivatie deelnemers	19
De kwaliteit van de samenwerking	19
De inrichting van het werkproces	20
Ondersteuning van het Toukomstpanel	22
Een moment van crisis en bezinning	24
Online vergaderen	25
Tevredenheid met het resultaat	27
Reflectie op burgerpanels en Toukomst	28
Hoofdstuk 4 - De positie van het Toukomstpanel binnen NPG	31
Opdracht Toukomstpanel	31
Relatie met het NPG-bestuur	32
De autonomie van het Toukomstpanel	33
Van advies naar uitvoering	35
Hoofdstuk 5 - Het Advies Toukomstpanel	36
Verdeling van middelen	36
Drie overkoepelende thema's	37
De afgewezen projecten	40
De eigenheid van de geselecteerde projecten	41
Relatie met het Toukomstbeeld	42
Hoofdstuk 6 - Ontvangst van het advies en programmaplan	43
Reactie onafhankelijke beoordelingscommissie	43
Reactie NPG-bestuur	45
Reactie Provinciale Staten	46
Conclusie	49
Hoofdstuk 7 - Samenvatting, conclusie en aanbevelingen	51
Samenvatting	51
Conclusie	54
Aanbevelingen	57
Bronnen	60

KORTE SAMENVATTING

Toukomst (Gronings voor toekomst) maakt deel uit van Nationaal Programma Groningen (NPG), het nationale investeringsprogramma voor de provincie Groningen. Burgerparticipatie vormt de kern van het Toukomstproject dat de inwoners van Groningen uitnodigt om mee te bouwen aan de toekomst van de provincie. Zo is er 100 miljoen euro van het NPG-fonds gereserveerd voor door burgers ingediende projectvoorstellen. Er is bovendien een burgerpanel ingesteld dat de projectideeën beoordeelt en advies uitbrengt over hun financiering. Daarnaast dienen de door burgers ingediende ideeën als basis voor het Toukomstbeeld, de toekomstvisie die als leidraad moet dienen voor de andere NPG-programma's en projecten. Het voorliggende onderzoek evalueert het functioneren van het Toukomstpanel en analyseert het uitgebrachte advies. Het bekijkt ook hoe het advies door de onafhankelijke beoordelingscommissie, het NPG-bestuur en Provinciale Staten wordt ontvangen. In deze samenvatting gaan we kort in op (1) de samenstelling van het panel, (2) de ervaringen van de panelleden, (3) de inbedding van het panel binnen NPG, (4) de kenmerken van het uitgebrachte advies en (5) de ontvangst van het advies door de bovengenoemde partijen. Hoofdstuk 7 bevat een meer uitgebreide samenvatting, conclusies en aanbevelingen voor Toukomst en burgerpanels in het algemeen.

(1) Het Toukomstpanel bestaat uit 20 leden die door loting zijn geselecteerd uit een groep inwoners van Groningen die zich als kandidaatsleden hadden aangemeld. Bij de loting van 14 leden is rekening gehouden met postcodegebied, sekse en leeftijd. Daarnaast zijn zes leden ingeloot die werkzaam zijn in de zorg, het onderwijs, bij de politie, een geloofsgemeenschap, in de landbouw en het bedrijfsleven. Er is voor deze aanpak gekozen om de samenstelling zo divers mogelijk te laten zijn. Het panel omvat leden uit verschillende delen van Groningen waarvan de meesten ervaring hebben met vrijwilligerswerk maar niet eerder aan een burgerpanel hebben deelgenomen. Het panel is wat leeftijd betreft gevarieerd samengesteld, maar bevat meer mannelijke dan vrouwelijke leden en veel leden met een hogere opleiding (HBO en WO). Dit is overigens meestal het geval bij burgerpanels. Gevraagd naar hun motivatie geven de panelleden aan dat ze zich sterk verbonden voelen met hun leefomgeving en graag actief bij willen dragen aan een betere toekomst voor Groningen.

(2) Het panel is 15 keer bij elkaar geweest om de door Groningse inwoners ingediende projectvoorstellen en ideeën te bespreken. Ze werden daarbij ondersteund door een onafhankelijke voorzitter en een aantal daarvoor vrijgestelde werknemers van het NPG-bureau. Daarnaast hebben experts informatie gegeven over de inhoud van de ingediende voorstellen en het panel geadviseerd over de organisatie van de projecten en hun financiële onderbouwing. De projectbeoordelingen zijn het resultaat van de discussies tussen de panelleden die in verschillende rondes verliepen; daarbij zijn de online verzamelde publieksbeoordelingen meegewogen maar heeft de discussie binnen het panel de doorslag gegeven. De leden zijn tevreden met het functioneren van het panel al was het meer en zwaarder werk dan men verwachtte. Men is trots op het bereikte resultaat en zou graag een adviserende rol blijven spelen tijdens de implementatie van het advies.

(3) De in het advies opgenomen projecten moeten voldoen aan de ambities en financieringsvoorwaarden van het NPG-programmakader. Ook wat de besluitvorming over het advies en de projecten betreft, volgt Toukomst de NPG-regels. Dat betekent dat de onafhankelijke beoordelingscommissie van NPG het bestuur adviseert over het advies Toukomstpanel, het daarop gebaseerde programmaplan en de individuele projecten. Dan beslissen eerst het NPG-bestuur en daarna Provinciale Staten over de toekenning van de financiële middelen. Zo is het door burgers gedragen Toukomstproject ingebed in de formele bestuurlijke en politieke structuren en processen. Deze inbedding moet voor legitimatie zorgen en een soepele implementatie van het advies. Het markeert tevens de grenzen van de zeggenschap en autonomie van het Toukomstpanel.

(4) Kenmerkend voor het advies Toukomstpanel is de wens om in kunst, cultuur en landschap te investeren. Door aandacht en zorg te geven aan het culturele erfgoed en het Groningse landschap wil men de vrijetijdseconomie versterken, met nadruk op kleinschaligheid en authentieke beleving. Maar men beschouwt kunst, cultuur en landschap ook als bron van trots en een gevoel van thuis wat initiatief van onderop motiveert en voedt. Het panel wil verder net als de overheid investeren in onderwijs en armoedebestrijding, de transitie van de landbouw en een toekomstbestendige duurzame economie.

(5) Het Advies Toukomstpanel en het Toukomstprogrammaplan zijn positief ontvangen door zowel de onafhankelijke beoordelingscommissie en het NPG-bestuur als door de Provinciale Staten. Het programmaplan is in juli 2021 officieel aangenomen. Men is doorgaans enthousiast over de inhoud van de plannen en trots op het goed verloop van dit ambitieuze project. Wel maakt men zich enige zorgen over de aansluiting van Toukomstprojecten bij andere projecten en partijen. Om versplintering te voorkomen vindt men het belangrijk de uitvoering van de plannen zorgvuldig vorm te geven hetgeen de juiste aandacht en ondersteuning vergt. Daarnaast wil men de uitkomsten en het proces monitoren en evalueren. Tegelijk wil men de initiatiefnemers niet te lang te laten wachten en gauw van start laten gaan om hun energie te behouden.

Al met al is het Toukomstpanel als democratisch experiment geslaagd. Er ligt een advies dat door alle leden wordt gedragen en dat voortkomt uit veelvuldige gesprekken die met veel inzet en een groot verantwoordelijkheidsgevoel zijn gevoerd. Men was dankbaar voor de informatie die experts verstrekten maar verweerde zich ook tegen te veel beïnvloeding. Het panel was gevarieerd voor wat betreft de woonplaats, leeftijd en beroep van de leden maar bevatte meer mannen dan vrouwen en veel leden met een hogere opleiding. Toch verwijzen de leden herhaaldelijk naar de diversiteit van perspectieven en standpunten die de discussie voedden en besluitvorming verrijkten. De panelleden maakten zich wel zorgen over de ontvangst van het advies door de overheid en de implementatie van de projecten.

De legitimiteit van het advies is op de volgende manieren gewaarborgd. Ten eerste volgt het Toukomstproject het formeel vastgestelde kader van NPG. Daarnaast biedt het Toukomstpanel veel inzicht in het besluitvormingsproces en de argumentatie die tot aanname of afwijzing van projecten heeft geleid. De bijeenkomsten zijn professioneel begeleid om de inbreng van iedereen veilig te stellen en om de leden van de nodige informatie te voorzien. Ten slotte is de

besluitvorming over de implementatie van het Advies Toukomst ingebed in de reguliere politieke structuren en processen. Deze inbedding was essentieel voor het positieve ontvangst van het advies door de gevestigde politieke partijen. Daarnaast waren zowel de onafhankelijke beoordelingscommissie en het NPG-bestuur als de meerderheid van de Provinciale Staten enthousiast over de inhoud van het advies en trots op het goede verloop van het Toukomstproject.

HOOFDSTUK 1 - INLEIDING

Gaswinning, aardbevingen en bodemdaling hebben grote schade aangericht in delen van de provincie Groningen. Niet alleen huizen en gebouwen zijn beschadigd, ook het fysieke en mentale welzijn van de bewoners is aangetast door de langdurige ervaring van onveiligheid en onzekerheid. De trage en ondoorzichtige manier waarop de versterking en afhandeling van schade verlopen heeft bovendien het vertrouwen in de overheid ondermijnd (zie bv. Stroebe et al. 2021). Dit vormt de achtergrond van de start van het project Toukomst (Gronings voor toekomst) waarin een burgerpanel advies uitbrengt over de besteding van het bijbehorende investeringsfonds van 100 miljoen euro. Het voorliggende rapport presenteert de resultaten van een onderzoek naar het functioneren van dit panel. Maar we beginnen met enige uitleg over het project Toukomst.

Naar aanleiding van het advies van de Commissie Meijer ‘Duurzame Toekomst Noordoost-Groningen’ (2017) hebben het Rijk, de provincie Groningen en de Groninger gemeenten in 2018 een bestuursakkoord gesloten met de titel ‘Nationaal Programma Groningen’ (NPG). Dit programma is bedoeld om de vitaliteit van de provincie te versterken door investeringen in de economie, opleidingen, banen en natuur en klimaat. Het NPG-bestuur heeft besloten om met een deel van de middelen (100 miljoen euro) het zogenaamde Toukomstinvesteringsfonds in te richten. Dit investeringsfonds vormt de financiële basis van het Toukomstproject dat tot doel heeft om de inwoners van Groningen eigen ideeën en projecten te laten ontwikkelen en zo mede vorm te geven aan de toekomst van de provincie. Een belangrijk onderdeel van het project is het Toukomstpanel bestaande uit 20 inwoners van Groningen die het NPG-bestuur adviseren over de besteding van de middelen. De kern van Toukomst ligt in de participatie van burgers die op unieke wijze is vormgegeven.

Zo is de omvang van de (getrapte) participatie groot. In het vroege voorjaar van 2020 hebben Groningers vanuit de hele provincie ruim 900 toekomstideeën ingediend. In de zomer van 2020 zijn deze ideeën door de indieners en andere betrokkenen gebundeld in 59 projecten. Deze 59 projecten zijn via verschillende media aan alle inwoners ter beoordeling voorgelegd waarop 6.000 inwoners met 30.000 beoordelingen reageerden.

Het investeringsfonds waarover burgers mogen beschikken is met 100 miljoen euro uitzonderlijk groot.

De impact van de burgerbetrokkenheid reikt bovendien tot ver in de toekomst. Een belangrijk doel van het Toukomstproject is om een langetermijnvisie voor de toekomst van de provincie te ontwikkelen: het Toukomstbeeld 2040. Daarnaast gaat het om de ontwikkeling en implementatie van projecten die deze toekomst realiseren.

Het bovenstaande laat zien dat Toukomst een uitdagend en ambitieus project is wat misschien beter een experiment genoemd kan worden. Want hoewel de uitvoering goed is voorbereid, is er ook veel al doende nader uitgewerkt en bijgesteld. Voor het Toukomstpanel en het bestuur van Nationaal Programma Groningen was dit aanleiding om met Bettina Bock, bijzonder hoogleraar Bevolkingsdaling en Leefbaarheid voor Noord-Nederland aan de Rijksuniversiteit Groningen, te

overleggen over een evaluatieonderzoek. Bettina Bock heeft veel ervaring met onderzoek naar sociale innovatie en initiatieven van onderop en was bereid medewerking aan een evaluatieonderzoek te verlenen. Zij vroeg wel aandacht voor het feit dat zij deel uitmaakt van de onafhankelijke beoordelingscommissie van NPG. In overleg met het bestuur en de commissie is vastgesteld dat er geen sprake is van belangenverstrengeling of vooringenomenheid. Het onderzoek richt zich immers op het functioneren van het Toukomstpanel terwijl de beoordelingscommissie nagaat in hoeverre het programma en de projecten voldoen aan de NPG-ambities en randvoorwaarden. Professor Bock heeft het onderzoek samen met Dr. ir. Hiska Ubels van de Hanzehogeschool uitgevoerd, die eveneens veel ervaring op dit gebied heeft. Het onderzoek is in oktober 2020 van start gegaan, ruim een maand na het begin van het Toukomstpanel en op het moment dat men in verband met COVID-19 overstapte naar online bijeenkomsten. Dit evaluatieonderzoek is relevant voor de verantwoording van het besluitvormingsproces over de door Groningse burgers ingediende ideeën en projectvoorstellen. Daarnaast geeft het inzicht in de visie van Groningers op hun toekomst. Tot slot, resulteert het in aanbevelingen over het functioneren van Toukomst en burgerpanels meer in het algemeen.

Onderzoeksdoel

Het doel van dit onderzoek is om het functioneren van het Toukomstpanel te evalueren op basis van de volgende vier gezichtspunten: de samenwerking binnen het panel, de positie van het panel binnen NPG, de gekozen projecten en de ontvangst van het advies door bestuur en politiek.

In het eerste deel van het onderzoek evalueren we de samenwerking binnen het panel. We kijken naar de totstandkoming en samenstelling van het panel en de motieven van de deelnemers. Daarnaast bestuderen we hoe de besluitvorming is ingericht (organisatie van onderlinge samenwerking, definitie van criteria en opstellen van selectieregels) en door wie, en hoe de panelleden het proces hebben ervaren. Verder willen we weten hoe ze op hun deelname terugkijken en het functioneren van het panel beoordelen na voltooiing van het advies.

In het tweede deel van het onderzoek ligt de focus op de positie van het Toukomstpanel binnen NPG. We bekijken hoe de relatie tussen het Toukomstpanel en het bestuur en de beoordelingscommissie van NPG is vormgegeven en hoeveel vrijheid van handelen het panel heeft gekregen.

In het derde deel van het onderzoek richten we ons op de gekozen toekomst. We beschouwen welke projecten al dan niet verkozen zijn en welke redeneringen hieraan ten grondslag liggen. We gaan tevens na hoe het advies aansluit op het Toukomstbeeld dat door het adviesbureau voor landschap en stedenbouw West 8 in dezelfde periode is ontwikkeld.

In de maanden april tot juni 2021 gaan we na hoe het definitieve Advies Toukomstpanel en het op basis daarvan vervaardigde programmaplan door de onafhankelijke beoordelingscommissie van NPG, het NPG-bestuur en door Provinciale Staten is ontvangen. Daarbij gaat het om de volgende vragen: wat waardeert men meer of minder in het advies; tot welk besluit komt men en welke aanbevelingen formuleert men voor het advies en het programmaplan.

Onderzoeksmethodiek

In deze paragraaf geven we per onderdeel een korte beschrijving van de gehanteerde onderzoeksmethoden. Het onderzoek startte half oktober 2020 wanneer het panel al vijf keer bijeen was gekomen en vanwege de COVID-19-maatregelen moest overstappen naar online bijeenkomsten.

Voor een eerste kennismaking met het Toukomstpanel, hebben we vier digitale bijeenkomsten bijgewoond. Zo hebben we een indruk gekregen van de praktijk van samenwerking binnen het panel en van het verloop van de gesprekken: welke thema's terugkeerden, welke prioriteiten panelleden stelden, welke dilemma's ze ervaarden en hoe panelleden omgingen met meningsverschillen. Vervolgens hebben we 18 van de 20 panelleden per WhatsApp-video telefonisch geïnterviewd over hun motivatie, verwachtingen, zorgen en ervaringen in de loop van het beoordelings- en selectieproces van het panel. Na afronding van de werkzaamheden van het panel en de publicatie van het advies hebben we de panelleden gevraagd een schriftelijke vragenlijst in te vullen waarin ze terugkijken op hun deelname, het proces, de onderlinge gesprekken, de samenwerking met experts en het uiteindelijke advies. We hebben 12 van de 20 verstuurde vragenlijsten ingevuld retour ontvangen.

Naast de panelleden hebben we de voorzitter en een ondersteuner van het proces geïnterviewd over hun ervaringen met de opzet en het functioneren van het panel, hun eigen rol, taak en positie binnen het panel, de lessen die ze uit hun ervaringen trekken en hun visie op burgerpanels in het algemeen. Daarnaast hebben we alle onderliggende documenten en bestanden geanalyseerd voor wat betreft de organisatie en werkwijze van het panel, de gehanteerde beoordelingsschema's en argumentaties, waaronder het advies van West 8 en draaijer+partners, de verschillende projectvoorstellen en de presentaties voor de panelbijeenkomsten (zie ook bronnen).

Om de positie van het panel binnen NPG te begrijpen hebben we de formele onderleggers van het panel bestudeerd (Bestuursovereenkomst - en Programmakader NPG, Besluit machtigen bestuurders van NPG en Inschrijving West 8 Toekomstbeeld 2040); daarnaast hebben we ons door de leden van het Toukomstteam laten bijpraten over de betekenis van deze bestuursovereenkomsten voor de praktijk van het panel. We hebben tevens met drie NPG-bestuursleden gesproken over het functioneren van het panel, hun relatie met het panel, hun mening over het eindadvies en hun reflectie op burgerpanels in het algemeen.

Voor een analyse van het Advies Toukomstpanel hebben we het advies bestudeerd, de gekozen projecten en inhoudelijke afwegingen die tot selectie of afwijzing van projecten leidden. Daarbij hebben we gebruik gemaakt van het gepubliceerde Advies Toukomstpanel en het door stedenbouwkundig bureau West 8 opgestelde Toukomstbeeld.

Vervolgens zijn we nagegaan hoe het Advies Toukomstpanel en bijbehorende programmaplan door de onafhankelijke beoordelingscommissie van NPG, het NPG-bestuur en de Provinciale Staten zijn ontvangen. Hiervoor hebben we gebruik van gemaakt van documenten en verslagen die de ontvangst, het besluit en het commentaar van de drie genoemde partijen weergeven. Daarnaast hebben we de voorzitter van de onafhankelijke beoordelingscommissie en het NPG-bestuur en drie statenleden om een nadere toelichting op de verslagen gevraagd.

Het evaluatieonderzoek biedt inzicht in het functioneren van het Toukomstpanel, de organisatie van het proces, de resultaten en hoe dit alles is ervaren door de deelnemers, de begeleiders en het NPG-bestuur. Het geeft tevens kijk op wat de panelleden belangrijk vinden voor de toekomst van hun provincie en hoe zij denken dit te kunnen realiseren. Tot slot, geeft het inzicht in hoe deze ideeën in de vorm van het Advies Toukomstpanel door het NPG-bestuur en de politiek zijn ontvangen. Daarnaast zijn de lessen uit het Toukomstexperiment relevant voor burgerpanels elders en het betrekken van burgers bij de ontwikkeling van (beleid voor) hun leefomgeving meer in het algemeen.

Leeswijzer

Het rapport is als volgt opgebouwd. Hoofdstuk 2 legt uit hoe het Toukomstpanel georganiseerd is en te werk is gegaan. Hoofdstuk 3 analyseert de motieven en ervaringen van de panelleden binnen het project Toukomst, hun tevredenheid met het advies en hun reflectie op de rol en toegevoegde waarde van burgerpanels meer in het algemeen. De manier waarop het Toukomstpanel is ingebed in NPG komt in hoofdstuk 4 aan de orde; daarbij gaan we tevens in op de autonomie van het panel. Hoofdstuk 5 analyseert het advies en de relatie met het Toukomstbeeld. Hoofdstuk 6 geeft weet hoe het advies door de onafhankelijke beoordelingscommissie, het bestuur en de politiek is ontvangen. In hoofdstuk 7 volgen samenvatting en conclusie met een aantal aanbevelingen voor Toukomst en toekomstige burgerpanels.

HOOFSTUK 2 - DE ORGANISATIE VAN HET TOUKOMSTPANEL

We beginnen met een kort overzicht van de belangrijkste stappen die in de zomer van 2020 tot de oprichting van het Toukomstpanel hebben geleid. Daarna beschrijven we de werkwijze die het panel vanaf september 2019 heeft gehanteerd om in januari 2021 tot een advies aan het bestuur van NPG te komen. We maken daarbij gebruik van informatie uit het advies van West 8 en draaijer+partners (2020), het startdocument NPG (2018), de Toukomstwebsite (www.toukomst.nl), het Advies Toukomstpanel (2021), de presentaties van de panelbijeenkomsten en de interviews en e-mailwisselingen met het Toukomstteam, bestaande uit de onafhankelijke voorzitter, een aantal medewerkers van het NPG-bureau en een wisselende groep experts die het Toukomst panel ondersteund hebben.

De oprichting van het Toukomstpanel

In de zomer van 2019 heeft het NPG-bestuur een aantal adviesbureaus gevraagd om een project te ontwerpen waarin de Groningse burgers een perspectief op de toekomst ontwikkelen en concrete projecten realiseren (Toukomstbeeld 2040). Na een inschrijvingsprocedure waaraan meerdere bureaus hebben deelgenomen heeft het Dagelijks Bestuur van NPG (hierna: DB) het stedenbouwkundige en landschapsarchitectuur bureau West 8 uit Rotterdam de opdracht gegeven om het Toukomstproject vorm te geven. Bij de keuze voor het voorstel van West 8 speelden volgens het DB de volgende aspecten een belangrijke rol: de wijze waarop men de betrokkenheid van burgers had vormgegeven (waaronder het Toukomstpanel); de aandacht die men aan de wisselwerking tussen het Toukomstbeeld en de lokale en thematische NPG-programma's had geschonken; de samenwerking met lokale en regionale partners bij de ontwikkeling van het Toukomstbeeld. Hieruit spreekt een grote waardering voor burgerparticipatie als kenmerkend element van Toukomst en de wens om Toukomst te verweven met de rest van het NPG-programma.

De verdere ontwikkeling van het project is op hoofdlijn als volgt verlopen. In het vroege voorjaar van 2020 konden de inwoners van Groningen ideeën voor projecten inzenden via de website www.toukomst.nl. Dat heeft ruim 900 ideeën opgeleverd. In de zomer van 2020 zijn alle indieners door West 8 uitgenodigd om naar mogelijkheden tot samenwerking tussen projecten te zoeken. Daaruit zijn 59 'gebundelde' projecten ontstaan. In september 2020 zijn de inwoners van Groningen via huis-aan-huiskranten gevraagd om deze gebundelde projecten te beoordelen. Zij konden de projecten voorzien van een score door toekenning van 1-5 sterren en hun beoordeling met inhoudelijke argumenten toelichten. Dit heeft geresulteerd in rond 30.000 publieksbeoordelingen die door rond 6.000 personen zijn ingediend. In dezelfde periode heeft West 8 de ruim 900 ideeën en 59 gebundelde projecten beoordeeld. Op basis van de 'bundelsessies' met indieners en gesprekken met inwoners en maatschappelijke organisaties¹

¹ Zoals Groninger Gasberaad, Groninger Bodem Beweging en Vereniging Groninger Dorpen

hebben zij samen met draaijer+partners een advies opgesteld ter ondersteuning van het Toukomstpanel. Daarbij hebben ze onder ander naar de haalbaarheid van elk project gekeken, een indicatie gegeven van de benodigde subsidie en vorm van financiering, en vermeld of de indieners naar verwachting hulp nodig hebben bij de realisering van hun project.

Parallel aan het hierboven beschreven proces van indiending en bundeling van projectideeën, vond de benoeming van een onafhankelijker voorzitter en de oprichting van het Toukomstpanel plaats. Zo deed het NPG-bestuur in het voorjaar van 2020 een oproep aan alle Groningers om zich kandidaat te stellen voor het burgerpanel dat het NPG-bestuur zou adviseren over de besteding van het Toukomstinvesteringsfonds. Het idee was om een panel van 20 leden samen te stellen. In een panel van relatief kleine omvang zou het naar verwachting goed mogelijk zijn om het gesprek te voeren en tot een gezamenlijke afweging van argumenten te komen. Daarbij zou het panel de publieksbeoordelingen meewegen, maar zou de eigen oordeelsvinding op basis van argumenten de doorslag moeten geven. Men koos er zodoende bewust voor om de selectie van projecten niet alleen van de publieksbeoordelingen af te laten hangen. Daarbij speelde een belangrijke rol dat men de beoordelingen zo laagdrempelig mogelijk wilde organiseren en niet door inloggegevens wilde reguleren. Dat betekende wel dat het mogelijk zou zijn om één project mee dan één keer te beoordelen en ook personen van buiten de provincie zouden projecten kunnen beoordelen.

Uit de 240 inwoners die zich hebben aangemeld voor het panel zijn in de zomer 20 leden door gestratificeerde loting geselecteerd. Bij de eerste 14 trekkingen is via afkomst uit postcodegebieden voor spreiding van deelnemers uit de hele provincie gezorgd. Daarnaast heeft men (per postcodegebied) gepoogd om tot variatie in leeftijd te komen (iemand jonger en iemand ouder dan 30) en een gelijke deelname van mannen en vrouwen. Tot slot zijn er zes Groningers geloot uit de beroepsgroepen: zorg, onderwijs, politie, kerk/geloofsgemeenschap, landbouw en bedrijfsleven. De laatste stap heeft de evenwichtige loting van mannen en vrouwen en leden boven en onder de 30 jaar enigszins verstoord. Zo omvat het panel uiteindelijk duidelijk meer mannen dan vrouwen (13 mannen en 7 vrouwen). Er zijn ook meer leden boven dan onder de 30 jaar al is er een vrij grote variatie in leeftijd (6 leden 30 jaar of jonger, 3 leden tussen 31 en 40 jaar, 6 leden tussen 41 en 50 jaar, en 5 ouder dan 50 jaar). Bij de loting is geen rekening gehouden met opleiding, inkomen en ervaring met vrijwilligerswerk of burgerpanels. Omdat burgerpanels op deze aspecten vaak onevenwichtig zijn samengesteld (Hendriks et al., 2021; Karpowitz en Raphael, 2014), hebben wij er wel aandacht aan geschonken. En inderdaad, ook het Toukomstpanel bevat veel leden met een hogere opleiding (MBO 3 leden, HBO 7 leden, WO 9 leden). Vrijwel alle leden zijn actief in vrijwilligerswerk (geweest), maar de meesten (15 leden) hebben niet eerder aan een burgerpanel deelgenomen.² Na hun selectie kregen panelleden te horen dat zij per bijeenkomst een vergoeding van 150 euro en een kilometervergoeding zouden ontvangen (totale kosten 43.686,31 euro voor 15 bijeenkomsten voor 20 panelleden).

—
² Ontbrekende antwoorden: opleiding (1), vrijwilligerswerk (1), ervaring burgerpanel (4)

De werkwijze van het Toukomstpanel

Zonder uitvoerig verslag te doen van alle panelbijeenkomsten geven we hieronder een overzicht van het proces waarin de leden van het Toukomstpanel hun advies hebben ontwikkeld en hebben aangeboden aan het NPG-bestuur en de Provinciale Staten. Daarnaast hebben we een overzicht gemaakt van de belangrijkste kaders, criteria en uitgangspunten van het besluitvormingsproces. Tot slot hebben we een tijdslijn opgesteld met een overzicht van de belangrijkste momenten in het proces (zie figuur 1).

Proces

In de periode van september 2020 tot januari 2021 heeft het Toukomstpanel de ruim 900 ingediende ideeën en 59 gebundelde projecten beoordeeld en een beargumenteerde selectie gemaakt van projecten die in aanmerking komen voor ondersteuning uit het investeringsfonds. Daarbij is gebruik gemaakt van de door West 8 opgestelde inhoudelijke analyse, de analyse van de financiële haalbaarheid door draaijer+partners, de publieksbeoordelingen en de expertise en opinie van de panelleden en onderlinge discussies. Er werd al gauw duidelijk dat de aanvankelijke geplande opleveringsdatum van 15 oktober 2020 niet haalbaar zou zijn gezien het grote aantal ideeën en projecten. In plaats van vier bijeenkomsten hebben er 15 bijeenkomsten plaatsgevonden, waarvan zes op locatie en negen online (zie box 1). Elke bijeenkomst is voorbereid en ondersteund door het NPG-Toukomstteam. Daarnaast waren bij de eerste drie sessies experts van West 8 en draaijer+partners uitgenodigd om het panel te informeren over de inhoud van de projectvoorstellen en op weg te helpen bij hun afwegingen.

Box 1. Overzicht bijeenkomsten (bron: Advies Toukomstpanel, p. 141)

Datum	Inhoud	Locatie
31 augustus 2020	Startbijeenkomst, kennismaking	De Rietschans, Haren
8 september 2020	Werkwijze uitstippelen	Buurhoes, Ten Boer
15 september 2020	Oriëntatie op de inhoud, werkvormen kiezen	Hayema Heerd, Oldehove
22 september 2020	Advies West 8 en draaijer+partners	De Boerderij Slochteren
6 oktober 2020	Individuele beoordeling gegeven, toetsing lef, toekomst, identiteit	Boerderij Hermans Dijkstra, Midwolda
20 oktober 2020	Publieksbeoordelingen, Toukomstbeeld, toetsing lef, toekomst, identiteit	Digitaal, Webex
27 oktober 2020	Toetsing lef, toekomst, identiteit	Digitaal, Webex
3 november 2020	Eerste sessie groepsdiscussies per domein (Mien Verhaal, Mein Laand, Mit Mekoar), naar de indeling groen, geel, rood	Digitaal, Webex
10 november 2020	Update Toukomstbeeld, tweede sessie groepsdiscussies per domein	Digitaal, Webex
17 november 2020	Derde sessie groepsdiscussies per domein	Digitaal, Webex
24 november 2020	Afronding groepsdiscussies per domein, bespreking eerste conceptversie adviestekst	Digitaal, Webex
1 december 2020	Tussenbalans	Van der Valk, Hoogkerk
8 december 2020	Aanscherpen: welke ideeën uit de 900 moeten erbij?	Digitaal, Webex
15 december 2020	Aanscherpen concept-adviestekst	Digitaal, Webex
22 december 2020	Laatste punten adviestekst	Digitaal, Webex

De eerste vijf bijeenkomsten vonden plaats op wisselende locaties in de provincie. Deze bijeenkomsten hadden tot doel om elkaar te leren kennen en over de werkwijze van het panel te overleggen. Hierbij werd rekening gehouden met het voorwaardelijke Programmakader van NPG. Verder hebben de experts van West 8 en draaijer+partners hun advies over de gebundelde projecten en hun eerste schets van het Toukomstbeeld toegelicht. De daarin opgenomen drie parapluthema's (Mien Laand, Mien Verhaal en Mien Volk) zijn door het panel overgenomen maar herbenaemd. Zo heeft het panel heeft de overkoepelende thema's Mien Volk veranderd in Mit Mekoar en Mien Verhaal in Ons Verhaal. Deze thema's gaven vervolgens richting aan de bespreking en beoordeling van de projecten. Ook hebben de experts van draaijer+partners hun advies over de financiële haalbaarheid van de projecten toegelicht. Vervolgens hebben de panelleden ieder voor zich alle projecten beoordeeld door de toekenning van sterren (1-5), net als de Groningse bevolking in een eerder stadium. Op grond daarvan werd onderscheid gemaakt tussen hoog beoordeelde projecten (groen), laag beoordeelde projecten (rood) en projecten met een gemiddelde beoordeling (geel). Vervolgens hebben de panelleden in wisselende samenstelling eerst de 'groene' projecten, dan de 'gele' en tot slot de 'rode' projecten besproken.

Vanwege de COVID-19-maatregelen is het panel vanaf de zesde bijeenkomst overgegaan op digitale bijeenkomsten. Tijdens de eerste sessie heeft het panel de eigen projectbeoordelingen en inhoudelijke argumenten naast die van het publiek gelegd en besproken. Daarbij heeft men zich vooral door de inhoudelijke argumenten laten leiden, zoals van tevoren afgesproken. De

daaraan ten grondslag liggende twijfel of beoordelingen voldoende zicht zouden geven op de waardering vanuit de Groningse bevolking leek gerechtvaardigd; zo bleek dat men meerdere keren hetzelfde project kon beoordelen, ook niet-Groningers hun oordeel konden geven en sommige indieners een sterke lobby hebben gevoerd om zoveel mogelijk beoordelingen te ontvangen. Het gemiddelde aantal sterren is wel vermeld in de lijst van geselecteerde projecten (zie Advies Toukomst). Het panel heeft vervolgens alle projecten getoetst op overeenstemming met de criteria uit het NPG-kader en een aantal zelf opgestelde criteria (zie hieronder).

In de volgende vier bijeenkomsten zijn projectbesprekingen rond de eerdergenoemde parapluthema's georganiseerd. De panelleden werden ingedeeld in drie subgroepen die elk verantwoordelijk waren voor de voorstellen onder twee van de drie parapluthema's. Op die manier werd elk thema door twee groepen besproken. De verdeling van de panelleden over de groepen verschildte elke keer zodat elk thema door wisselende panelleden en vanuit diverse perspectieven bekeken werd. De besprekingen hadden tot doel om tot een sortering van voorstellen te komen die wel of niet positief zouden bijdragen aan de toekomst van Groningen en wel of niet mee genomen zouden worden in het vervolg van het besluitvormingsproces. In de bijeenkomsten noemde men dit 'trechteren'.

In november (rond de achtste bijeenkomst) bleek dat er bij een aantal panelleden sprake was van groeiende onvrede over de gang van zaken. Er was zorg dat de betrokken experts door hun aanwezigheid en advisering tijdens de bijeenkomsten te veel invloed zouden uitoefenen. Men was tevens het zicht kwijt op het proces en de verdere gang van zaken. En door het werken in subgroepen hadden sommigen het idee te weinig gelegenheid tot 'echt' overleg te hebben. Voor de voorzitter was dit aanleiding om begin december een tussentijdse evaluatiebijeenkomst op locatie in te lassen. Doel was om te bespreken wat er zoal knelde, om het proces nogmaals samen door te lopen en om vervolgens gelijkgestemd verder te kunnen gaan.

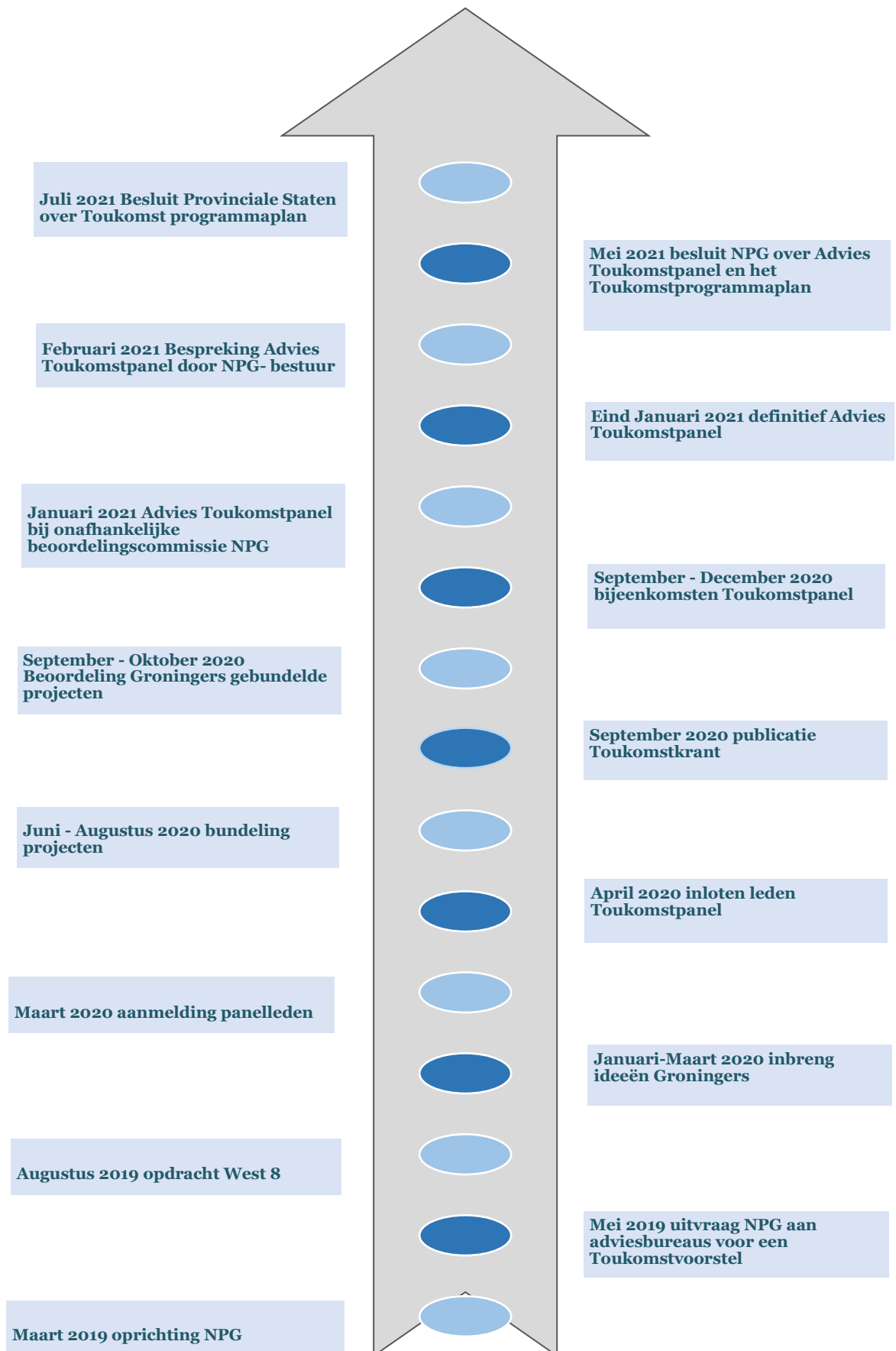
In de daaropvolgende bijeenkomst kon ieder panellid een zogenaamde '*wildcard*' inzetten op één project en twee onderliggende ideeën die niet tot de geselecteerde projecten behoorden. Ze kregen vervolgens de mogelijkheid om andere panelleden alsnog te overtuigen van de waarde van deze voorstellen en ideeën.

Tijdens de laatste twee online bijeenkomsten heeft het panel inhoudelijk kunnen reageren op de concept-adviesteksten die het Toukomstteam had opgesteld. Een professionele schrijver heeft deze teksten uitgewerkt tot het definitieve Advies Toukomstpanel. Parallel aan de besluitvorming over de projecten en ideeën en rekening houdend met wat het panel belangrijk vond heeft West 8 het Toukomstbeeld opgesteld: een integrale visie op de toekomst van de provincie Groningen in 2040. Zoals afgesproken in het Toukomstproject is het doel van deze visie om richting te geven aan de programma's en projecten die de provincie en gemeenten binnen NPG ontwikkelen.

In januari 2021 is het conceptadvies positief beoordeeld door de onafhankelijke beoordelingscommissie van NPG. Kort daarna zijn het definitieve advies en Toukomstbeeld publiek gemaakt. Het definitieve advies is in april nogmaals voorgelegd aan de onafhankelijke beoordelingscommissie wat wederom in een positief advies aan het NPG-bestuur resulteerde voor zowel het Advies Toukomst als het op basis daarvan ontwikkelde programmaplan. Het NPG-

bestuur heeft het positief advies opgevolgd en het Advies Toukomst en het programmaplan aangenomen. Eind juni is het op het Advies Toukomstpanel gebaseerde programmaplan voorgelegd aan Provinciale Staten die het in Juli 2021 heeft goedgekeurd. Het is nu aan de indieners van Toukomstprojecten om de projectplannen nader uit te werken en opnieuw aan de onafhankelijke beoordelingscommissie en het NPG-bestuur worden voor te leggen. Sommige projecten vergen mogelijk ook een lokale toetsing, bijvoorbeeld voor gemeentelijke bestemmingsplannen.

Figuur 1: Tijdslijn met totaaloverzicht met de belangrijkste procesmomenten



Kader, criteria en uitgangspunten van de besluitvorming

Van tevoren was afgesproken dat het door Provinciale Staten vastgestelde programmakader van NPG richtinggevend was voor Toukomst en als basiscriteria voor de beoordeling van projecten zouden dienen (zie box 2).

Box 2. Programmakader NPG

Programmakader Nationaal Programma Groningen

Vier ambities

1. *Economie:*
De Bruto Toegevoegde Waarde stijgt in Groningen sterker dan gemiddeld in Nederland.
2. *Werken en leren:*
Iedere gemeente in het aardbevingsgebied presteert beter op de netto participatiegraad, het gemiddeld besteedbaar inkomen en uitstroom per opleiding dan de gemiddelde ontwikkeling in haar referentiegroep. (duurzame werkgelegenheid)
3. *Natuur en klimaat:*
De regio presteert beter op biodiversiteit (Living Planet Index) dan het Nederlands gemiddelde.
4. *Leefbaarheid:*
Iedere gemeente in het aardbevingsgebied presteert beter op de leefbarometer (CBS) dan de gemiddelde ontwikkeling in haar referentiegroep.

Zes randvoorwaarden

1. *Participatie (voor en met inwoners, zeggenschap, diversiteit, inclusief, ook voor de jeugd)*
Het programma is voor en met Groningers. Daarom krijgen inwoners op een passende manier de gelegenheid om in te spreken of mee te doen bij het voorbereiden of vaststellen van programma's.
2. *Integraliteit (alle ambities)*
Bijdrage aan alle ambities van Nationaal Programma Groningen. We moeten proberen te voorkomen dat een project dat zich richt op de ene ambitie, ten koste gaat van een andere ambitie.
3. *Proportionaliteit (vliegwielen, hefboom, haalbaarheid, impact, kritische massa)*
We doen geen kleine dingen. Dit betekent niet dat Nationaal Programma Groningen alleen grote financiële bijdragen geeft. Het geld moet zoveel mogelijk werken als hefboom voor vervolginvesteringen.
4. *Samenhang (Samenwerking, voor de hele provincie)*
Nationaal Programma Groningen is een geheel van lokale en thematische programma's, de speciale programma's, inclusief Toukomst. Alle programma's en projecten moeten samenhangen en bijdragen aan de brede welvaart.
5. *Toekomstbestendigheid (Vernieuwend, op eigen benen, toekomstgericht, doorlopend innoveren, zelfwerkzaamheid)*
Nationaal Programma Groningen richt zich op het versterken van de brede welvaart nu én in de toekomst. Projecten moeten dus toekomstbestendig zijn. Projecten moeten een doorlopend effect hebben en zoveel mogelijk zelfstandig kunnen voortbestaan na afloop van de financiering.
6. *Cofinanciering (ook ander geld, ook zelf investeren)*
De 1,15 miljard euro van Nationaal Programma Groningen is het startkapitaal voor investeringen in de regio. Dat betekent dat programma's en projecten waar mogelijk gecofinancierd moeten worden met andere publieke en/of private middelen.

Bron: Programmakader Nationaal Programma Groningen, 2019.

Hieraan heeft het panel drie eigen criteria voor de beoordeling en selectie van projecten toegevoegd:

- Lef: durf, vernieuwing, ambitie;
- Toekomst: verbetert dit de toekomst van Groningen en kan een project zichzelf straks onderhouden?
- Groningse identiteit: is het Gronings of kan het onderdeel worden van de Groningse identiteit; is het onderscheidend en kan het bijdragen aan een positief imago van de provincie?

De kernvraag die richting gaf aan alle beoordelingen was of een project verschil zou maken voor de toekomst van Groningen. Daarnaast heeft het panel (op een enkele beargumenteerde uitzondering na) projecten uitgesloten waarvoor regulier overheidsgeld beschikbaar is of die men tot de directe verantwoordelijkheid van de overheid rekende.

Tijdens de bijeenkomsten volgde het panel de *Chatham House Rules*; dat betekent dat men vertrouwelijk omgaat met wat er binnen de groep besproken wordt en er geen openbare verslagen worden gemaakt. Ook heeft het panel de volgende uitgangspunten in acht genomen: besluitvorming is collectief; we laten iedereen aan bod komen; we proberen ons te verplaatsen in de mening van anderen; we gunnen elkaar iets en bij ieder aangedragen project checken we of er panelleden zijn met zwaarwegende bezwaren. Verder hebben panelleden ermee ingestemd om extern zo min mogelijk te praten over hun panellidmaatschap om externe beïnvloeding te beperken.

Daarnaast heeft het panel een aantal door de experts aangereikte tips toegepast tijdens de inhoudelijke beoordeling en selectie van projecten. Zo heeft het panel gekeken naar de ondersteuning die projecten nodig hebben. Ze maakten onderscheid tussen indieners die hun projecten zelf willen uitvoeren of door anderen willen laten oppakken. De financiële haalbaarheid van projecten werd vooral kwalitatief bekeken omdat dit vaak nog moeilijk in te schatten was. Verder heeft het panel het advies ter harte genomen om een aantal projecten geen financiële bijdrage te geven maar aan te merken als opdracht aan de overheid, en om geld voor later te reserveren (NPG duurt 10 jaar). Zo wilde men ruimte te scheppen voor voortschrijdende inzichten en een verdere uitwerking van ideeën of projecten.

HOOFDSTUK 3 - DE ERVARINGEN VAN DE PANELLEDEN

In dit hoofdstuk staan de ervaringen van de panelleden centraal. We beginnen met hun motivatie om zich aan te melden als panellid. Vervolgens bespreken we hun ervaring van het samenwerkings- en besluitvormingsproces en hun tevredenheid met het resultaat. Tot slot geven we aan hoe de panelleden terugkijken op het functioneren van het Toukomstpanel en burgerpanels meer in het algemeen. De inzichten zijn gebaseerd op onze gesprekken met de panelleden, de schriftelijke vragenlijsten en de observaties van panelbijeenkomsten.

Motivatie deelnemers

Nieuwsgierigheid, betrokkenheid en een sterk verantwoordelijkheidsgevoel - dat waren de belangrijkste redenen voor de panelleden om zich op te geven. Ze voelen zich betrokken bij hun directe leefomgeving en willen hun kennis en ervaringen inzetten voor een betere toekomst van Groningen. Velen waren ook benieuwd hoe het zou zijn om deel te nemen aan een experiment met burgerparticipatie en directe democratie. Ondanks momenten van frustratie, blijft die motivatie tot aan het einde overeind, omdat het doel voor hen belangrijk is en de samenwerking inspirerend blijft.

“Erg leuk dat iedereen zich heel verantwoordelijk voelt. Niemand loopt de kantjes ervan af en dat stimuleert om dat zelf ook niet te doen. Die sfeer hangt er en dat maakt het heel erg leuk.”

“Mooie ervaring om met een groep Groningers te discussiëren over ingezonden toekomstplannen en zo bezig te zijn met het vormgeven van een toekomstig Groningen.”

Over het geheel genomen kijken de panelleden met tevredenheid terug op hun deelname. Ze denken en hopen zo aan de leefbaarheid en duurzaamheid van Groningen bijgedragen te hebben.

“Ik ben nog altijd blij dat ik deelgenomen heb aan het Toukomstpanel. Het leveren van een bijdrage aan de leefbaarheid en de verduurzaming van onze provincie speelt daarin een belangrijke rol.”

De kwaliteit van de samenwerking

De panelleden geven aan dat ze op een plezierige manier hebben samengewerkt. De sfeer was goed en er was waardering voor de onderlinge verschillen in achtergronden, vakgebieden en expertises, en respect voor de verschillende perspectieven en inzichten die daaruit voortkwamen. Daarbij speelde de open houding waarmee iedereen meedeed, een belangrijke rol. Men luisterde naar elkaar en gaf iedereen de ruimte om zijn of haar stemgeluid te laten horen. Zo beschrijven de panelleden de samenwerking in de interviews die tijdens het besluitvormingsproces hebben plaatsgevonden, en zo kijkt men er ook achteraf op terug.

“Ook door de verschillende expertise-gebieden is er meestal de juiste persoon om dingen te kunnen vragen. Dus dat is heel fijn. Er is respect en er wordt geluisterd. Op een

volwassen manier wordt er met elkaar gesproken. Heel duidelijk met hetzelfde doel. Namelijk: Groningen vooruit. Dus blijf je netjes en probeer je elkaar te overtuigen en het gesprek aan gaan.”

“Behalve dat ik het prettiger had gevonden dat het op locatie was, vond ik de samenwerking tussen panelleden goed. Iedereen ging met respect met elkaar om en nam de tijd om naar elkaar te luisteren. Ik denk niet dat het beter had gekund, niemand viel een ander persoonlijk af, iedereen was begaan met elkaar. Ik heb het gevoel dat we een soort Toukomstfamilie zijn geworden.”

Het was volgens de panelleden heel leerzaam om de projecten en ideeën vanuit hun verschillende disciplines, achtergronden en kennis te bespreken en te onderzoeken. De diverse samenstelling van het panel en geluiden uit andere delen van de provincie verruimden de eigen blik en leidden soms tot verrassende inzichten.

“Elke week leer je meer, hoor je meer van veel mensen om je heen met heel veel kennis. Het roept ook nieuwe vragen op. In het begin heb je eigen ideeën en dan ga je erover nadenken en dan word je daar ook bewuster van. Is best wel mooi en ook plezierig.”

“Mijn mening is weleens veranderd, vooral in een kleiner groepje en bij onderwerpen waar ik minder verstand van heb of minder goed weet hoe belangrijk het voor mensen kan zijn. <...> Dat is goed gelukt doordat het panel zo divers is samengesteld. Dat zorgt ervoor dat je echt andere geluiden hoort, uit andere delen van Groningen waar je minder van af weet. Dat maakt je blik breder.”

De inrichting van het werkproces

De inrichting van het besluitvormingsproces stond van tevoren niet vast. Het was zowel voor de begeleiders (het Toukomstteam en de onafhankelijke voorzitter) als de panelleden een zoektocht waarbij het proces gevoed door voortschrijdende inzichten al gaandeweg vorm kreeg. De meeste panelleden hadden er geen moeite mee, op een enkele uitzondering na. Zo was bij de oproep voor panelleden aangegeven dat het om drie tot vier bijeenkomsten zou gaan, terwijl het er uiteindelijk vijftien werden.

“We moeten zelf het wiel uitvinden. Je kan niet een werkvorm kiezen in het begin en je daar heilig aan houden tot het einde. Het totaalplaatje verandert de hele tijd. Het veranderen van de werkwijze en visie hoort er ook bij, in mijn ogen. Of dat iets goed is of niet weet ik niet. Dat moeten we later zien. Het is de eerste keer dat zoiets wordt gedaan. Ik hoop dat we in ieder geval van de fouten die we hebben gemaakt de afgelopen tijd kunnen leren voor de volgende keer. Als compleet panel hebben we het idee dat het een hele democratische manier is om beleid te maken. Dat vinden wij heel cool.”

“Er was geen blauwdruk, ook niet voor de organisatie. Zij wisten ook niet precies hoe het zou gaan lopen en dat was wel zoeken. Bij het aanmelden stond in de omschrijving dat het om drie of vier bijeenkomsten zou gaan. Bij de eerste bijeenkomst werd gezegd dat we uit konden gaan van vijf, zes of zeven bijeenkomsten en gaandeweg werden het

er steeds meer, uiteindelijk vijftien. Dat geeft aan dat het proces al gaandeweg vorm kreeg.”

Tijdens het proces bleek dat het niet alleen om de beoordeling van projecten ging, zoals van tevoren was uitgelegd, maar ook om de uitwerking van aanbevelingen. Men kwam bovendien op het idee om het panel bij de uitvoering van de plannen een rol te laten spelen. Zo zou hun kennis van de projecten niet verloren gaan en benut worden bij de nadere uitwerking en implementatie van de projecten.

“In de eerste bijeenkomst werd er gesproken over een verschuiving in de inhoud van de besluitvorming. Anders dan vooraf gesteld ging het niet alleen meer om beoordeling van projecten, maar ook om verdergaande aanbevelingen en een ontwikkeling van een visie op de toekomst. Dat is een logisch gevolg en positief. Als je ergens mee bezig bent veranderen er dingen. Dingen kunnen anders lopen daar moet je open voor staan en in mee bewegen. De kracht van het bestuur <Toukomstteam en voorzitter> is dat ze heel goed luisteren en kijken naar wat er gebeurt in het panel.”

“De structuur is spontaan ontwikkeld <...> Het plan is nu om het panel langer in stand te houden dan oorspronkelijk gedacht, zodat het panel de plannen kan blijven volgen en bijsturen, omdat blijkt dat het merendeel van de projecten nog opgebouwd moet worden <...> De structuur ontbreekt, er is een organisatie die zoekende is maar ook heel erg bereidwillig is om te leren en ook heel erg openstaat voor feedback, dus het is een zelfcorrigerende aanpak. Dus dat is vrij goed.”

Om de panelleden te beschermen voor mogelijke beïnvloeding door projectindieners, is onderling afgesproken dat men ‘buiten de deur’ niet over de opdracht en de bijeenkomsten zou praten. Op de Toukomstwebsite is op gegeven moment wel bekend gemaakt wie de panelleden waren. Op een enkel geval na (waar overigens door het betreffende panellid niets mee gedaan is), zijn panelleden door niemand benaderd voor het behartigen van specifieke belangen.

“Ik heb één keer aangegeven panellid te zijn en daar had ik direct spijt van. Diegene had ook iets ingediend en vroeg om bemoeienis. Ik volg nu het advies om niemand iets te zeggen.”

“Ik vertel er open over, mensen vinden het leuk en interessant.”

Tijdsbeslag

Deelname aan het Toukomstpanel heeft de leden veel tijd gekost want de opgave was groot, zeker in combinatie met hun andere verplichtingen. De financiële vergoeding van 150 euro per bijeenkomst was daarom extra welkom en motiverend.

“Het heeft de nodig avonduren en weekenden gekost. Maar daar had ik ook voor gekozen. Het zou onbehoorlijk zijn naar de indieners van de ideeën om er oppervlakkig mee om te springen.”

“Het is te veel. Het is soms niet meer te volgen. Het overzicht mist. Er wordt van alles aan gedaan om het te vergemakkelijken, maar soms is het allemaal nog steeds niet te begrijpen. Er is voor iedere vergadering een hoop door te lezen en dan zie je weleens iets

over het hoofd. Goed dat er een vergoeding voor is, anders had ik wel frustraties. Dat is nodig om de spirit er af en toe in te houden.”

Het proces was complex en men moest veel informatie verwerken. Waar sommigen het goed bij konden benen, ging het voor anderen te snel. Voor sommigen was het lastig om in korte tijd een goede indruk te krijgen van de kwaliteit van de ideeën en projecten en om het overzicht over het algehele proces te houden. Het werken in afzonderlijke werkgroepjes droeg daar ook toe bij. Men dacht soms niet van alle argumenten goed kennis genomen te hebben en voldoende te weten over een onderwerp. Een aantal panelleden had meer tijd willen hebben voor kritische noten en tussentijdse evaluaties.

“Het grote struikelblok van deze manier van werken is dat het heel erg langzaam gaat. Het duurt lang voordat je met een duidelijk beeld komt van welke projecten het moeten worden en binnen onze Toukomstvisie passen. Omdat je heel lang opnieuw blijft kijken naar projecten. Het kan vast sneller maar aan de andere kant ben je ook wel verplicht om het op die manier te doen. De projecten zijn initiatieven waar mensen echt hun hart en passie in hebben gestoken, die verdienen het ook om complete aandacht te hebben gehad, voordat iets wordt gekozen of afgewezen.”

“Achteraf bleek dat er veel op panel afkwam en ik <had> me van tevoren beter willen voorbereiden, over bijvoorbeeld het bundelen van de ideeën, hoe dat gegaan is, hoe de bundels tot stand zijn gekomen, wat daar achter zit. Later heb ik het wel bestudeerd, maar dat was veel werk in een korte tijd. Ook door de combinatie met eigen werk had ik graag meer tijd gehad. Zo waren er bundels die ik eerst als minder goed beoordeelde, waar later hele goede ideeën achter bleken te zitten. Het is dus noodzakelijk om verder te lezen dan alleen de beschrijving van de bundels. De tijd hiervoor was te beperkt. Het was wel een voorrecht om erover te mogen beslissen en een aandeel in te hebben. Ik vond het niet teveel gevraagd.”

Ondersteuning van het Toukomstpanel

De rol van het Toukomstteam

De ondersteuning vanuit het Toukomstteam en de onafhankelijke voorzitter is over het algemeen als waardevol en prettig ervaren. De meeste panelleden gaven aan dat ze goed inspeelden op wat er binnen het panel leefde en daar het proces en de werkwijze op aanpasten. Dat gebeurde bijvoorbeeld ook toen men door COVID-19 alleen nog online kon vergaderen. De manier waarop zij dat deden gaf duidelijkheid en richting wat de panelleden positief waardeerden; het hielp ook om grip te houden op de opgave die omvangrijker en complexer bleek dan aanvankelijk gedacht

“Ikzelf vond het erg prettig dat het Toukomstteam van tevoren nagedacht had over sommige procesmatige dingen. Ze hielden hun eigen mening over projecten e.d. voor zichzelf, bemoeiden zich niet met het beoordelen van projecten. Ik denk niet dat het op een andere manier beter had gekund omdat je een ‘neutrale partij’ nodig hebt die je kan helpen bij zo’n advies.”

“Dit hele proces had niet tot stand kunnen komen zonder de ondersteuning van met name het Toukomstteam. Het vele werk dat zij voor en achter de schermen hebben verricht was een conditio sine qua non. Het schrijven van verslagen, rapporten en het ondersteunen van het proces heb ik als weldadig ervaren. Als zij er niet waren geweest had dit proces minimaal een aantal maanden langer geduurd. De kennis die zij inbrachten heeft het proces zeker geholpen.”

De rol van de externe adviseurs

Voordat het panel zelf aan de slag ging, hadden het stedenbouwkundige bureau West 8 en draaijer+partners allerlei voorbereidend werk gedaan (zie hoofdstuk 2). Ze namen bovendien deel aan de eerste drie bijeenkomsten van het panel om achtergrondinformatie over de 59 projecten te verstrekken en het beoordelings- en selectieproces te ondersteunen. Bij de panelleden riep de bijdrage van de experts ambivalente reacties op. Aan de ene kant hielp het om grip op de materie te krijgen. Aan de andere kant wekte het verwarring en verontrusting. Bij sommigen overwoog de waardering voor hun inbreng.

“Ik vond het positief, ze hadden uiteindelijk een behoorlijk overeenkomstige visie zoals die van het panel, alleen iets meer met een focus richting landschapsarchitectuur, grote bouwprojecten en toerisme, terwijl het panel toch iets kritischer en behoedzamer op dit vlak was. Toen er zelfs ook maar een impressie van beïnvloeding bestond hebben beide bureaus meteen een stap achteruit genomen om het panel vrij spel te geven.”

“Het advies en uitleg daarvan van West 8 en draaijer+partners was nodig. Zonder dit advies hadden we denk ik geen goed advies kunnen uitbrengen. Wel heb ik vernomen dat sommige adviseurs het lastig vonden om de besluitvorming aan panelleden over te laten, zij hadden soms de neiging om zelf projecten aan te dragen terwijl dat niet volledig de bedoeling was. Ik heb overigens niet het gevoel dat dit de beoordeling veranderd heeft omdat ze maar een paar vergaderingen hebben bijgewoond.”

Anderen waren uitgesprokener in hun kritiek en verweerden zich tegen de vermeende beïnvloeding.

“Daar kijk ik dubbel tegenaan. Ik was blij met de rapporten die ze hebben aangeleverd, de achtergrondinformatie en de financiële onderbouwing. Daardoor waren we beter toegerust om de projecten te beoordelen. Maar in het begin waren ze nogal prominent aanwezig bij de besprekingen en staken hun mening ook niet onder stoelen of banken. Waardoor er de dreiging was dat ze nogal sturend waren. Hierop hebben we ingegrepen. Concluderend was de inbreng prima middels de rapporten, maar in het besluitvormingsproces en in het proces van meningsvorming horen ze geen plek te hebben.”

“West 8, zeer goed voorwerk, mooie visie. Ze probeerden wel te sturen in het traject, dat was jammer. Bijvoorbeeld dingen die zij belangrijker vonden dan wij zoals zonneweides en het nationaal park.”

In een tussentijds ingelaste evaluatie is de rol van de externe bureaus uitgebreid aan de orde geweest (zie hieronder). Er is uitgelegd dat de experts door achtergrondinformatie zouden helpen bij de ordening van projecten zonder hun mening over projecten te geven. Het was de taak van de voorzitter om dit te bewaken. Dit was minder goed mogelijk toen men tijdens de eerste drie bijeenkomsten in subgroepen uiteenging. Achteraf gaf de voorzitter aan dat de experts toen wellicht te vaak en te nadrukkelijk aanwezig waren geweest. Mede daarom werd hun rol in het vervolg van het proces beperkt; ze namen niet meer deel aan de bijeenkomsten maar gaven wel commentaar op de conceptadviesteksten.

Een moment van crisis en bezinning

Over het algemeen waren de panelleden van mening dat er voldoende gelegenheid was om de werkwijze bij te sturen. Toch waren sommige panelleden bezorgd over beïnvloeding door de wijze waarop het proces georganiseerd was. Die zorgen groeiden toen men vanwege de COVID-19-maatregelen alleen nog online kon vergaderen en de voorzitter en het Toukomstteam en voorzitter het proces meer in detail gingen voorbereiden en managen. Tijdens de elfde bijeenkomst eind november kwam dit tot een uitbarsting. Enkele panelleden lieten weten te veel sturing te voelen en vroegen zich af of het team al naar bepaalde uitkomsten toewerkte. Ze hadden ook bedenkingen over de rol van de experts van West 8 en draaijer+partners en uitten twijfels over hun belangen en toekomstige betrokkenheid bij projecten. Ze hadden het idee te weinig grip te hebben op de manier van werken en vreesden dat daardoor de onafhankelijkheid van het panel in het geding kwam. Ook werd de werkwijze als te reactief ervaren; sommigen hadden liever eerst gesproken over de noden en behoeften van de provincie Groningen voordat er naar de projecten werd gekeken.

“Dat komt ook omdat het panel er pas later instapte. We stapten in een rijdende trein en het is moeilijk om die in een andere richting te sturen”.

“Wij hebben ons te lang laten leiden als pionnen van het TT <Toukomstteam>. Voor mij voelde dat zo. Soms dacht ik bij voorbereiding van een volgende bijeenkomst: Oh, hadden we dat zo bedacht?”

“Ik ben tevreden met het uiteindelijke advies en met de voorstellen van team Toukomst maar vind het jammer dat de basis van het advies volledig door hen is gedirigeerd (denk aan de drie pijlers en overkoepelende projecten) en ons met name de opvulling resteerde.”

Het Toukomstteam en de voorzitter hebben de kritiek serieus opgepakt en een extra evaluatiebijeenkomst op locatie ingelast zodat men elkaar de week erop persoonlijk kon ontmoeten. Tijdens de bijeenkomst lichtten panelleden hun zorgen toe en was er gelegenheid voor het stellen van vragen over de organisatie van het proces. De bijeenkomst bood zodoende de kans voor een gezamenlijke reflectie en tussentijdse evaluatie en voor een nadere uitleg van de formele gang van zaken. Zo bleek dat de meeste panelleden niet wisten dat het Advies Toukomstpanel door de onafhankelijke beoordelingscommissie van NPG getoetst zou worden, wat de zorg opriep dat al hun inzet mogelijk tot niets zou leiden. De voorzitter heeft in deze bijeenkomst het proces

opnieuw uitgelegd en alle ruimte genomen om te bespreken wat knelde. Dat werd bijzonder gewaardeerd en zorgde ervoor dat men weer met goede moed verder kon. Achteraf gezien gaven panelleden, de voorzitter en het Toukomstteam aan dat het beter was geweest als er meer momenten van reflectie en tussentijdse evaluatie waren georganiseerd. Dan had men nog eens stil kunnen staan bij bepaalde stappen en keuzes in het traject en hadden panelleden meer grip kunnen houden op het algehele proces.

“De fysieke tussentijdse evaluatie was nodig. Er waren vraagtekens of we wel de goede kant op gaan. Die bijeenkomst heeft goed geholpen om terug te gaan naar het begin: hoe zijn we erin gestapt, wat zijn de kaders, wat was er afgesproken en hoe is het allemaal gegaan de afgelopen weken? Het was belangrijk om zorgen uit te kunnen spreken, zo kwamen de neuzen weer de goede kant op te staan.”

“Een volgende keer zou ik tussentijds een of twee momenten opnemen in de planning om een soort tussenevaluatie te doen met als hoofdvraag: doen we nog de goede dingen? Zo’n tussenstap hebben we nu te laat in het proces gemaakt.”

Online vergaderen

De eerste vijf bijeenkomsten waren fysiek, de daaropvolgende bijeenkomsten hebben - op de tussentijdse evaluatiebijeenkomst na - allemaal online plaatsgevonden. Uit de interviews komt naar voren dat zowel het fysiek als het online vergaderen voor- en nadelen heeft. Het belangrijkste verschil was dat de discussie een stuk soepeler verliep tijdens de fysieke bijeenkomsten en dat men de gelegenheid tot informeel overleg en afstemming waardeerde. Besluitvorming en stemmen werkt online weer effectiever.

“Een belangrijke les [is] dat de combinatie van online en offline goed werkt, maar dat het eigenlijk 50/50 moet zijn. Online zijn snelle stemrondes goed mogelijk, dat is effectief en bespaart mensen bijvoorbeeld juist reistijd. Daarmee kun je informatie voor een gesprek verzamelen. Maar een gesprek gaat meer de diepte in, dat lukt veel beter aan tafels met mensen bij elkaar.”

In alle interviews komt aan de orde hoe belangrijk het was dat men elkaar een paar keer persoonlijk had ontmoet voordat men door COVID-19-maatregelen over moest gaan op digitale bijeenkomsten. Toen was het ineens niet meer mogelijk om tijdens de bijeenkomsten, in de pauzes of achteraf even bij te praten en informeel te overleggen. Verder speelde het gemis aan non-verbale communicatie een rol, wat de spontaniteit en creativiteit van de interactie beperkte. Sommigen hadden het idee daardoor soms niet goed op de hoogte te zijn van wat andere panelleden vonden en dachten. Bovendien verliep het zoeken en delen van informatie via het beeldscherm door technische problemen nogal eens chaotisch waardoor tijd voor gesprekken verloren ging. De meeste panelleden vonden daarom de fysieke bijeenkomsten prettiger, al had men niet het idee dat het ten koste is gegaan van de inhoudelijke kwaliteit van het advies.

“Het zou mooier en misschien beter zijn geweest als we meer fysieke bijeenkomsten zouden hebben gehad, dan zou er ook ruimte zijn geweest voor een gesprek in de

wandelgangen. Maar de omstandigheden dwongen ons om online te gaan. Dat heeft het uiteindelijk proces van besluitvorming echter niet negatief beïnvloed.”

“Ik heb gemist wat bij de andere panelleden speelde. Dat heb ik niet meegekregen door de online bijeenkomsten, omdat je daarbij niet achteraf nog even kunt praten. Het groepsgevoel was weg door het online samenkomen en dat is tijdens de extra fysieke bijeenkomst weer wat hersteld. Ik miste het contact in de wandelgangen of het informeel praten, zodat je weet hoe iemand is of ergens in staat. Iemand anders kan hele andere thema’s belangrijk vinden. Het is nu niet duidelijk of iedereen over bepaalde dingen hetzelfde denkt of niet. Bij fysieke bijeenkomsten leer je mensen kennen en hoe ze zijn, dat geeft veel meer energie en het idee dat ze het als groep aanpakken. Dat maakt het leuk en versterkt het groepsgevoel.”

“Live is makkelijker dan online. Sommige dingen kunnen prima online, zoals het ideeën pitchen. Maar de informele dingen, zoals vooraf met elkaar sparren of na afloop nog even doorpraten, heb je niet, terwijl die wel belangrijk zijn. Je moet scherp zijn als je online mee wilt doen en je gaat niet zo snel inbreken of je hand wordt niet gezien en je denkt: laat maar. Het is makkelijker om je afzijdig te houden.”

Het online overleg werd zo georganiseerd dat de leden in subgroepen van wisselende samenstelling voorstellen behorend bij twee parapluthema’s bespraken. Op zich heeft dat volgens de panelleden goed gewerkt en zou het praktisch onwerkbaar zijn geweest als iedereen bij elke bijeenkomst projecten uit alle drie thema’s zou bespreken. Tegelijk ervoeren velen het als een groot nadeel dat ze per bijeenkomst één thema niet onder ogen kregen en niet goed zicht hadden op wat er in de andere groepen gebeurde. De beoordeling van een project werd overigens nooit door één groep voltooid. Het idee was dat de volgende groep het gesprek over een project zou voortzetten, gebruikmakend van de inzichten die de groep ervoor had gewonnen

“Ik vind het een logische keuze om dat op te splitsen en te rouleren, zodat je wel in meerdere groepen zit. De principes van vier paar ogen is dat iedereen naar twee overkoepelende thema’s kijkt (van de drie), waardoor iedereen er toch eentje mist. Jammer, maar ook logisch om grenzen te moeten stellen.”

“De groepjes waren van elkaar niet altijd goed op de hoogte, het was beter geweest als er meer tijd zou zijn genomen om conclusies nog in de hele groep te bespreken.”

Sommigen waardeerden de mogelijkheid om in kleine groepen een meer diepgaande discussie te voeren. Anderen vonden het lastig, ook omdat men elkaar nog niet zo goed kende en sommigen makkelijker het woord namen dan anderen. Zij misten de mogelijkheid om plenair met iedereen over de projecten te spreken.

“Het stemmen in kleine teams is heel leuk en grappig, af en toe verschillen de meningen heel erg. Dat zijn leuke en soms pittige discussies, waarin twee stemmen tegenover elkaar kunnen staan en dus duidelijk wordt hoe belangrijk je stem is.”

“Ik vond het werken in groepjes soms wat minder prettig. Er zijn mensen in het panel waar ik nog nooit mee heb gesproken. Ik zou ook weleens een keer een plenaire sessie willen. Dat je een verhaal kunt voorleggen en dat we daarop kunnen reageren.”

Tevredenheid met het resultaat

Op zo'n twee-derde van het traject twijfelden veel panelleden nog of hun aanpak wel de juiste was voor een goed eindadvies. Ze vroegen zich af of ze de ideeën en projecten voldoende konden duiden, op waarde schatten en van goede argumentatie voorzien. Dit kwam vooral door de grote hoeveelheid informatie en de verbanden tussen de ingebrachte projecten en ideeën. Achteraf bezien zijn de panelleden positief over de inhoud van het voorliggende advies. Men is er tevreden over dat men niet alleen projecten geselecteerd heeft maar ook randvoorwaarden geformuleerd heeft voor de verdere ontwikkeling van de projecten. Daarnaast is men trots op de integrale uitkomst waarbij duurzaamheid, leefbaarheid én de Groningse identiteit centraal staan. Ook vertonen de geselecteerde projecten samenhang en verwacht men dat juist die samenhang Groningen een positieve impuls zal geven.

“Ik vind dat we een goed inhoudelijk advies hebben gemaakt. Vooral de driedeling vind ik mooi, het laat zien dat we op de verschillende delen/aspecten van de maatschappij willen inzetten. Wat mij ook zeer aanspreekt is dat we een integrale visie hebben proberen te ontwikkelen, waardoor de projecten niet als los zand aan elkaar hangen. De nadruk op duurzaamheid en leefbaarheid speelt daarin een belangrijke rol.”

De panelleden plaatsen ook een aantal kritische kanttekeningen. Niet iedereen is het met elk geselecteerd project of idee eens. Sommigen twijfelen of men met meer fysieke bijeenkomsten niet een beter resultaat had kunnen boeken omdat men diepgaander over de projecten had kunnen praten en een scherpere onderbouwing van de gemaakte keuzes had kunnen geven. Verder zijn sommigen beducht hoe het proces nu verder gaat en wat er overblijft van het advies na de politieke besluitvorming.

“Met 20 mensen krijg je 20 meningen. Ik ben het niet met elk advies eens. Sommige projecten verdienen meer in mijn ogen. Anderen werden te makkelijk gehonoreerd.”

“Ik sta achter de projecten, maar ik vind de argumentatie daarbij heel slecht omschreven. Ik had aangegeven dat er meer de relatie met de doelstellingen moest worden gelegd en dat het waarom duidelijk naar vormen moest komen. Hier heeft het Toukomstteam niets mee gedaan. In mijn ogen een gemiste kans.”

“Ik sta uiteindelijk volledig achter het advies, in de laatste paar sessies hadden we als panel goed de slag te pakken en vielen de puzzelstukjes samen. Ik ben blij dat we nog enkele wildcards hebben toegevoegd. Wel zijn er misschien nog wat projecten die erin staan maar die nog niet voldoende zijn besproken.”

Reflectie op burgerpanels en Toukomst

Over het geheel genomen vinden de panelleden dat Toukomst als democratisch experiment geslaagd is. Daarbij weet men sterke punten te benoemen maar ook de vinger te leggen op een aantal zwakheden of leermomenten.

Sterk vond men doorgaans het volgende. Het panel bestond volgens de deelnemers uit een representatieve groep burgers doordat er voorwaarden zijn gesteld aan deelname. Alle leden voelden zich betrokken en wilden zich inzetten voor de hele provincie. Het onderlinge vertrouwen zorgde voor een sterk gevoel van collectieve verantwoordelijkheid om het advies voor de toekomst van Groningen op een zorgvuldige manier tot stand te laten komen. Daarbij dacht men met een bredere kijk naar de toekomst te kijken dan ambtenaren van wie men een meer op een bepaald terrein gefocuste blik verwachtte. Het advies van een breed samengesteld burgerpanel kan naar hun mening op meer draagvlak in de maatschappij rekenen. Een burgerpanel laat immers aan de overheid zien hoe ‘gewone’ mannen en vrouwen hun leefomgeving ervaren. Daarnaast bestaat bij de panelleden het idee dat hun advies uitdagende én realistische projecten bevat en zodoende echt iets in beweging kan brengen.

“Kracht: 20 Groningers die oordelen zonder belangen in de projecten, bij politieke beslissingen spelen er altijd belangen.”

“De kracht was dat daardoor <samenstelling> een divers geluid ontstond. Om het in en beeldspraak te zeggen. Tijdens het stemmen klinken de verschillende muziekinstrumenten van het orkest door elkaar, maar uiteindelijk ontstaat er een mooie symfonie, die beter is dan de som der delen.”

Men heeft ook een aantal zwaktes aangekaart. Zo gaven panelleden aan dat ze soms de nodige inhoudelijke kennis misten, waardoor externe adviseurs geraadpleegd moesten worden of panelleden vanuit eigen persoonlijke voorkeuren naar onderwerpen keken. Dit heeft veel tijd gekost.

“Niet iedereen heeft voldoende expertise om bepaalde projecten op waarde te schatten, maar zo gaat dat... Dat is overigens wel door het Toukomstteam opgepikt die ervoor zorgden dat er op z’n minst een heroverweging plaatsvond van projecten die mogelijk te snel terzijde zijn geschoven.”

Verder wees men op wat doorgaans als de spanning tussen directe en representatieve democratie wordt aangewezen. De panelleden hadden zichzelf aangemeld en waren door loting geselecteerd; ze waren dus niet door democratische verkiezingen aangewezen vertegenwoordigers van hun medeburgers. Men vond wel dat het panel een goede afspiegeling bood van de bevolking.

“Je zou het een zwakte kunnen noemen dat het niet democratisch gelegitimeerd is, maar door de wijze van samenstelling is dat deels ondervangen.”

Daarnaast maakte men zich zorgen over de borging van het vervolg. Kan men er werkelijk op vertrouwen dat de vertegenwoordigers vanuit de provinciale en gemeentelijke politiek het advies

willen en kunnen uitvoeren? En welk handelsperspectief heeft het Toukomstpanel als dat niet het geval blijkt te zijn?

“De zwakte zit meer in het vertrouwen wat wij als panel naar de ‘gevestigde orde’ moeten hebben voor de uitvoering van ons advies en het vermogen van de gevestigde orde om het advies uit te voeren zoals wij adviseren.”

“De vraag is wat er uiteindelijk met het advies wordt gedaan. Het volgen van kaders is noodzakelijk, daar moet het panel bewust van zijn. Als je dat goed doet, dan zal het bestuur denken: daar moeten wij wat mee. Als het alleen een advies is, is de kans heel groot dat het in de la verdwijnt. Ik ben niet zo hoopvol over besturen, de kans dat er over de hoofden heen wordt gesproken is groot. Iedere bestuurder weet dat je met de burger moet praten en dat doen ze braaf, uit professionele overwegingen. De burger heeft een fijn gesprek en denkt dat er naar hem geluisterd is. Maar dat hoeft niet zo te zijn, het beleid kan toch anders zijn. Er zijn veel burgers die dat weten en geen vertrouwen hebben in het bestuur. Dat is vooral een zorg. Een burgerpanel is een bestuurlijke, politieke keuze. Alleen moet stap 2 nog gezet worden: afmaken en volhouden en uitbouwen en niet meer loslaten. Als je als provincie onderscheidend wil zijn, kun je dat hiermee doen en daarmee zet je de provincie op de kaart.”

Het vertrouwen in de betrokkenheid van burgers komt tot uiting in de oproep van het Toukomstpanel om de betrokkenheid van bewoners langdurig een plek te geven en om meer vormen van nieuwe democratie te stimuleren. Als panel wil men graag een rol blijven spelen en de verdere uitwerking van een programmaplan ondersteunen. Daarbij zou de Toukomstwebsite een belangrijke functie kunnen blijven vervullen als platform voor uitwisseling tussen bewoners en tussen bewoners en overheid.

Meer in het algemeen raden de panelleden het iedereen aan om aan een burgerpanel deel te nemen. Men heeft er veel van geleerd en het als bijzonder waardevol ervaren om mee te bouwen aan toekomststrategieën voor Groningen. Als gewone burger had men daar tot nu toe nauwelijks invloed op. Toukomst heeft hen laten ervaren hoe waardevol en bevredigend het is als burgers een actieve bijdrage te leveren. Die les wil men graag doorgeven.

“Ik zou anderen zeker aan bevelen om zitting te nemen in een burgerpanel. Het geeft je de gelegenheid om niet aan de zijlijn te blijven staan, maar om mee te denken over oplossingen en toekomststrategieën. Je werkt mee aan iets mooiers en groters dan waar je normaal zelf invloed op hebt. Maar ook op het persoonlijke vlak is het goed om mee te doen. Je hoort verschillende meningen en inzichten, die je normaal niet zou horen. We leven toch veel in onze eigen bubbel en hier is juist een plek van ontmoeting die ook jezelf doet groeien en zo ook het proces beter maakt en leidt tot goed afgewogen beslissingen.”

“Zolang er wel wat wordt gedaan met het advies. Een advies van een burgerpanel is namelijk anders dan een advies van experts. Als er niks gedaan wordt met een advies van een burgerpanel dan wordt het wantrouwen in de overheid alleen maar vergroot. Persoonlijk vond ik het meemaken van dit proces een verrijking van mijn eigen denken. Je krijgt mee en leert hoe andere mensen kijken naar dingen, hoort andere meningen en

argumenten, gaat met elkaar in gesprek waardoor je iemand anders ook beter gaat begrijpen. Ik zou iedereen dit gunnen.”

HOOFDSTUK 4 - DE POSITIE VAN HET TOUKOMSTPANEL BINNEN NPG

In dit hoofdstuk ligt de focus op de positie van het Toukomstpanel binnen de bestuurlijke en politieke omgeving van NPG. Daarbij kijken we terug naar de totstandkoming van het Toukomstproject en de verwachtingen van het NPG-bestuur. Vervolgens beschrijven we de manier waarop het Toukomstpanel organisatorisch is ingebed binnen NPG en op welke manier de beoordeling en acceptatie van het Advies Toukomstpanel geregeld is. Daarbij staat de autonomie van het Toukomstpanel centraal en de macht van het NPG-bestuur om een advies van het Toukomstpanel toe te kennen of af te wijzen. We maken hierbij gebruik van de interviews met bestuursleden van NPG, de NPG-directie en het Toukomstteam, e-mailwisselingen met het Toukomstteam, het Besluit Machtigen Bestuurders van NPG en de Bestuursovereenkomst NPG.

Opdracht Toukomstpanel

Toen het NPG-bestuur in mei 2019 aan verschillende adviesbureaus vroeg om een ontwerp voor het Toukomstproject in te dienen, zijn een aantal voorwaarden gesteld waarin burgerparticipatie een belangrijke plaats innam: er moest sprake zijn van nieuwe democratische elementen en inwoners moesten betrokken zijn bij het ontwikkelen van een toekomstvisie en projectvoorstellen. Het winnende adviesbureau West 8 stelde voor om bij alle Groningers projectideeën op te halen, burgers te laten adviseren welke ideeën gerealiseerd moesten worden en een burgerpanel in te stellen voor de uiteindelijke beoordeling en selectie van de projectideeën. Door de opdracht aan dit bureau te verstrekken heeft het algemeen bestuur van NPG formeel ingestemd met de instelling van het Toukomstpanel. De vorm was toen nog niet duidelijk. Wel heeft het NPG-bestuur als voorwaarde gesteld dat het eindadvies van het inwonerpanel, net als alle NPG-projecten, voldoet aan het NPG-programmakader (zie Box 2).

Vervolgens is het Toukomstteam in het leven geroepen waarin werknemers van NPG samenwerkten met een wisselende groep externe adviseurs. Dit team heeft op basis van ervaringen met burgerpanels elders de organisatie van het Toukomstpanel verder vormgegeven, waaronder de selectie van panelleden. Loten uit de hele bevolking bleek administratief erg ingewikkeld en bij een verkiezing was men beducht dat populariteit het zou kunnen winnen van de inhoudelijke kwaliteit van de kandidaten. Daarom werd besloten tot een combinatie van kandideren en loten. Alle inwoners van Groningen werden opgeroepen om zich kandidaat te stellen als panellid. Uit de 240 aanmeldingen heeft een notaris door middel van loting 14 leden geselecteerd rekening houdend met leeftijd, sekse en postcodegebied (een gestratificeerde steekproef). De bedoeling was om op die manier een panel samen te stellen dat de diversiteit van de Groninger bevolking zou weerspiegelen. Om veilig te stellen dat alle relevante expertises vertegenwoordigd waren zijn uit de sectoren zorg, onderwijs, politie, kerk/geloofsgemeenschap, landbouw en bedrijfsleven nog zes leden geloot. Het Toukomstteam heeft deze procedure ontworpen om selectiviteit te voorkomen, transparantie veilig te stellen en voor de samenstelling van een panel met de benodigde deskundigheid te zorgen. Het NPG-bestuur was van deze procedure op de hoogte maar speelde geen rol in de uitvoering. Zoals besproken in hoofdstuk 2

heeft dit geleid tot een panel dat gevarieerd is samengesteld wat woonplaats, beroep en leeftijd betreft. Wat sekse en opleiding betreft is het panel minder evenwichtig; er zijn duidelijk meer mannen dan vrouwen vertegenwoordigd en het gemiddelde opleidingsniveau is hoog. Voor vrijwel alle leden is het de eerste keer dat men aan een burgerpanel deelneemt; vrijwel iedereen heeft wel ervaring met vrijwilligerswerk.

Relatie met het NPG-bestuur

De besluitvorming over het Advies Toukomstpanel en de verder uit te werken projecten ligt formeel bij de politiek, namelijk de Provinciale Staten en uiteindelijk de Tweede Kamer. Maar de besluitvorming begint bij het Algemeen en Dagelijks Bestuur van NPG (hierna: AB en DB). Het AB bestaat uit achttien bestuurders, waarvan elf vanuit de overheid (Rijk, provincie Groningen en Groninger gemeenten) en zeven uit het maatschappelijk middenveld. Ze hebben de beslissing gedelegeerd aan het DB dat bestaat uit de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, één vertegenwoordiger van de provincie, drie vertegenwoordigers van verschillende gemeenten en drie afgevaardigden van instellingen en bedrijven uit de regio.

Het NPG-bestuur heeft besloten dat het Advies Toukomstpanel dezelfde besluitvormingsprocedure dient te doorlopen als de door de overheid ingediende programma's en projecten. Dat betekent dat het advies, het programmaplan en de individuele projectvoorstellen eerst naar de onafhankelijke beoordelingscommissie van NPG gaan; zij gaat na of de voorstellen voldoen aan de in NPG-programmakader opgenomen ambities en criteria en adviseert het NPG-bestuur om de voorstellen goed te keuren, aan te houden of af te wijzen. De onafhankelijke beoordelingscommissie bestaat uit zes leden die zijn benoemd vanwege hun deskundigheid op het gebied van leefbaarheid, participatie, energie, sociaal maatschappelijke vraagstukken en economie. Het DB neemt de uiteindelijke beslissing waarbij zij beargumenteerd kunnen afwijken van de adviezen van de onafhankelijke beoordelingscommissie, mits besproken met en besloten door het AB. Bij een positief advies verleent het DB goedkeuring en kent de middelen toe. Het DB kan de indieners ook vragen om de plannen aan te passen en nogmaals voor te leggen aan de onafhankelijke beoordelingscommissie.

In het voorjaar 2021 heeft de onafhankelijke beoordelingscommissie een positief advies uitgebracht over een concept van het Advies Toukomstpanel, evenals later het definitieve advies en programmaplan. Na goedkeuring door het DB zijn het advies en programma in juni 2021 voorgelegd aan de Provinciale Staten. Zij stellen vast hoe het advies zich verhoudt tot beleid en regelgeving en besluiten op basis van hun budgetrecht over de verdeling van de middelen uit het Toukomstinvesteringsfonds. In juli 2021 reageerde ook Provinciale Staten positief (zie hoofdstuk 6). Nu is het zaak de individuele projectvoorstellen nader uit te werken. De projectvoorstellen gaan hetzelfde beoordelingsproces in: eerst een advies van de onafhankelijke beoordelingscommissie en vervolgens het besluit door het DB. Daarna kan de gemeente aan zet zijn, bijvoorbeeld als het nodig is om vergunningen te verlenen. Doel van deze ingewikkelde beoordelingsprocedure is om de kwaliteit te borgen en op een legitieme rechtstatelijke manier de directe en de representatieve democratie samen te brengen. In woorden van een NPG-bestuurslid:

‘Op het moment dat er een besluit genomen wordt en die op een nette en juridisch juiste manier door gemeenteraden en provinciale staten gaat, is dat de enige rechttheid die de democratische rechtstaat kan bereiken. Het is niet altijd een mooie show, maar er is niet iets anders te verzinnen dat legitiemer is dan dat. <...> Dat is de kern voor het democratisch experiment. <...> Als alles goed gaat dan zie je wat de democratische rechtstaat er mee gaat doen. Interessant is de schakel die hieraan vooraf gaat, dat is het Toukomstpanel dat ondersteund door een knap bureau met heel veel inzendingen de ideeën verder uitgewerkt. Dat is het vernieuwende hier.’

Er zijn veel bestuurlijke en ambtelijke gespreken gevoerd over deze aanpak, want er leefde grote zorg hoe men een proces van onderop en formele besluitvorming op een goede manier kon verbinden en de legitimiteit van de besluitvorming door burgers kon waarborgen. Het grote bedrag waar het om gaat speelde daarbij zeker een rol, maar ook zorgen hoe de projecten van onderop zouden passen bij regulier beleid op het niveau van de provincie en de gemeenten.

‘Het wordt best spannend hoe het uiteindelijk in de besluitvorming gaat uitpakken. <...> Raadsleden zijn meegenomen in de aanpak, maar dat is voor een raadslid betrokkenheid op afstand. Het is niet zo dat ze een grote invloed hebben. Dat is anders als ze straks de lokale programma’s gaan vaststellen. <...> De echte discussie gaat ontstaan bij de projecten die nu op tafel liggen. Dan moet blijken hoe de relatie van die projecten is met de lokale programma’s. <...> Ik hoop dat het enthousiasme kan worden vastgehouden. Ik maak me daar toch wel een beetje zorgen over. Het geldt voor de gehele regio, er moeten meerdere oplossingen komen. Bijvoorbeeld de infrastructuur met toeristische routes alleen al, daar moeten natuurlijk ook locaties en onderhoud voor betaald worden. De gemeenten moeten ongelofelijk veel bezuinigen. Dus dat wordt erg moeilijk, daar gaat het wringen.’

De autonomie van het Toukomstpanel

Zodra het Toukomstpanel eind september 2020 van start ging heeft het vanuit NPG de ruimte gekregen om samen met het Toukomstteam en de voorzitter invulling te geven aan het beoordelings- en selectieproces. Het AB heeft het verloop op hoofdlijn gevolgd en zich er inhoudelijk niet mee bemoeid. Aldus de NPG-directie:

‘We hebben heel bewust voorkomen dat het bestuur met het panel ging praten, want dan ga je op voorhand al beïnvloeden. De mensen zijn geloot, dus kenden elkaar niet. Het is van groot belang dat wanneer de burger zo’n grote verantwoordelijkheid voor z’n kiezen krijgt hij daarin begeleid wordt door een stuk deskundigheid, maar niet beïnvloed wordt door een stuk belangenbehartiging. Dit ook om lobbyen vanuit bepaalde projecten te voorkomen. <...> Doordat die twee niet met elkaar in contact zijn gebracht, zit er wel wat zenuwachtigheid bij bestuursleden. Aan de andere kant is het vanaf het begin gezegd: van onderop. We hebben het proces zoveel mogelijk van onderop georganiseerd, waarbij zoveel mogelijk mensen betrokken zouden

kunnen zijn. Dan moet je ook de moed hebben om het los te laten. Bemoeien is altijd meteen beïnvloeden.'

Het NPG-bestuur heeft moeten wennen aan de wijze waarop het Toukomstproject is vormgegeven. Er was geen ervaring met dit soort panels en er waren aanvankelijk veel vragen en zorgen. Er lag geen blauwdruk waardoor het proces stap voor stap is vormgegeven. Dat er zoveel ideeën werden ingezonden was een verrassing. Het Toukomstteam gaf aan dat het achteraf wellicht handiger was geweest om het panel al eerder bij het ontwerp van het proces te betrekken. Dan had men samen de werkwijze en het besluitvormingsproces kunnen inrichten. Mogelijk was het voor panelleden dan makkelijker geweest om de ideeën en projecten te doorgronden. Het had ook voor meer publieke transparantie gezorgd. Die bestuurlijke ruimte was er aanvankelijk echter nog niet.

'De bestuurlijke angst komt ook doordat dit op deze manier nog nooit eerder is gebeurd. Ze hadden geen referentie en konden niet op waarde schatten welke kant het op kon gaan. Er is een aanleiding voor het project, omdat er veel aan de hand is. In Groningen is er groot wantrouwen van inwoners jegens de overheden. Als het panel er eerder was geweest, hadden we daar zeker wat aan gehad. Dat was goed geweest. Eind maart <2020> hebben we de uitnodiging <voor opgave panel> uit gedaan, toen werd het een ding. We waren toen opgelucht dat het erdoor was. We hielden er tot dan toe rekening mee dat de gemeenten nog konden zeggen: wij leveren allemaal een deskundige aan en dan mogen er nog een paar inwoners bij.'

Praktisch was niet haalbaar om de panelleden mee te laten denken over de werkwijze. Het kostte bijvoorbeeld al meerdere maanden om een onafhankelijke voorzitter en notaris te vinden die de uitdaging aandurfden.

'We wilden niet iemand uit het bestuur vragen om het panel tijdelijk voor te zitten want we wilden die onafhankelijkheid waarborgen. Dat was een spannende tijd. Er waren heel veel stappen in het proces, waar wij <Toukomstteam met daarin mensen van NPG en West 8> ons ervan bewust waren dat we het goed moesten organiseren zodat het panel in onafhankelijkheid het advies kon maken. Het voelt zuur als het panel zegt: we worden gestuurd, want dat is precies wat we niet wilden. Naar de notaris gaan was ook spannend. Veel notarissen die we benaderden wilden niet loten, omdat het ging over 100 miljoen. 'Dat dekt mijn verzekering niet'. Uiteindelijk hebben we een notaris gevonden die het geen probleem vond. Dat was de eerste stap in het bewaken van de onafhankelijkheid. Een onafhankelijke voorzitter was de tweede stap. En zo waren er meer stappen.'

Van advies naar uitvoering

Nu het definitieve advies er ligt maken de bestuurders van NPG zich enige zorgen hoe de politiek zal reageren, zowel op provinciaal als op gemeentelijk niveau. Het is immers niet uitgesloten dat de uitvoering van bepaalde projecten gaat schuren met de lokale realiteit, zoals noodzakelijke vergunningprocedures vanuit waterschappen of gemeenten, gemeentelijk beleid, gemeentelijke bezuinigingen in relatie tot beheer en onderhoud, of in de weg staande eigendomsrechten van benodigde gronden. Tegelijkertijd is er bij het NPG-bestuur vertrouwen dat politici zoveel mogelijk recht zullen doen aan de inzet van meer dan 30.000 Groningers.

‘Achteraf gezien blijkt dat er politici zijn die kritisch zijn over de uitkomsten van het advies zonder deze gelezen hebben en een aantal dingen roepen die we in tussenliggende fasen steeds keurig uitgelegd hebben. <...> Zoals het Statenlid dat vragen stelde over waarom een project niet was gehonoreerd, waarvan de antwoorden al drie keer waren gemeld en uitgelegd en zelfs voor een deel gebaseerd zijn op een besluit die ze zelf genomen hadden als Staten.’

‘Er kan ontzettend veel gebeuren dat lelijk is. Er kan ook veel gebeuren dat mooi is. Het fijne is wel dat het proces zo is ingericht dat men op ordentelijke manier naar een besluit kan komen. Uiteindelijk ligt het ultieme besluit bij de volksvertegenwoordiging in de klassieke zin. <...> Ze moeten er nog wel hun goedkeuring aan geven. Dan moeten ze wel het lef hebben om een participatie project waar 30 duizend mensen aan hebben meegewerkt in Groningen door te zetten. De steun is er denk ik wel.’

Zoals in hoofdstuk 6 wordt toegelicht is de steun er inderdaad en heeft de inbedding in NPG zoals verwacht ervoor gezorgd dat het Advies Toukomstpanel en het Toukomstprogramma zijn aangenomen.

HOOFDSTUK 5 - HET ADVIES TOUKOMSTPANEL

Het eind januari ingediende Advies Toukomstpanel beschrijft de manier van werken en gehanteerde criteria, introduceert de drie thema's onder wie de projecten en ideeën gegroepeerd zijn, legt uit welke projecten zijn gekozen en waarom, en geeft aanbevelingen voor het vervolg van Toukomst. In een van de bijlagen wordt toegelicht welke projecten om welke redenen niet zijn gekozen. De werkwijze is elders in dit rapport al aan de orde gekomen. We concentreren ons hier op de aard van de al dan niet gekozen projecten en de bijbehorende argumentatie. Daarnaast gaan we in op de eigenheid van de gekozen projecten en de samenhang met het Toukomstbeeld. We beginnen met een korte uitleg van de verdeling van de middelen en de voorgestelde organisatie van die verdeling.

Verdeling van middelen

Het panel geeft advies over de verdeling van in totaal 100 miljoen euro. Eén miljoen euro zet men opzij voor de uitvoering van het Toukomstproject en vijf miljoen voor projectkosten die voortkomen uit de actualisatie en herziening van het programmaplan. Van de resterende 94 miljoen wil men 17.125 miljoen (18%) besteden aan 'Ons verhaal', 33.8 miljoen (36%) aan 'Mien laand', en 43.075 miljoen (46%) aan 'Mit mekoar'.

Verder onderscheidt men twee soorten projecten: parapluprojecten en losse projecten. Parapluprojecten verzamelen en verbinden projecten die samenhang vertonen en elkaar kunnen versterken. Zij bieden de daarvoor nodige ondersteuning, organiseren samenwerking met belangrijke andere actoren, zoals de overheid. Zij ontvangen middelen voor de coördinatietaken en beheren de financiële middelen voor de bijbehorende projecten. Het panel stelt voor om twee parapluprojecten in te richten: een landschapswerkplaats (onder 'Mien laand') waarin allerlei op het landschap gerichte projecten bij elkaar komen, en 'Roemte!!' (onder 'Mit mekoar'), wat zich richt op het vinden en beheren van de juiste locaties voor projecten op het gebied van wonen, werken en recreatie. Daarnaast heeft men onder elk thema een aantal losse projecten geselecteerd. In totaal wil men 40.275 miljoen euro (43%) aan losse projecten besteden en 53.725 miljoen euro (57%) aan de twee parapluprojecten, waarvan 30 miljoen aan de landschapswerkplaats en 23.725 miljoen euro aan 'Roemte!'.

In alle gevallen gaat het om een maximale reservering van middelen die pas wordt toegekend wanneer de projectplannen zijn goedgekeurd. Daarbij is het soms zaak eerst meer gedetailleerde plannen te ontwikkelen en het daarvoor nodige marktonderzoek uit te voeren of een proefproject te starten. De parapluprojecten verlenen die financiële ondersteuning; de praktische ondersteuning biedt men vanuit het Toukomstteam dat men daarvoor in stand wil houden (zie hieronder). Een jaarlijkse actualisatie van het programmaplan geeft inzicht in waarvoor minder of meer middelen nodig zijn. Voor het laatste kan men teruggrijpen op de bovengenoemde reserve van 5 miljoen euro. Daarnaast wil men een deel van de middelen voor 'Roemte!' als resolverend fonds inrichten waarbij men erop rekent dat het verstrekken van middelen op termijn inkomsten oplevert uit huur en pacht.

Drie overkoepelende thema's

Het advies presenteert de geselecteerde projecten langs de lijnen van de eerdergenoemde drie thema's 'Ons verhaal', 'Mien laand' en 'Mit mekoar'. De argumenten waarmee men de keus voor deze projecten onderbouwt houden verband met het belang van de overkoepelende thema's, zoals hieronder per thema nader is toegelicht. De thema's zijn afkomstig uit het Toukomstbeeld waarin deze als kansrijke domeinen voor de toekomst van Groningen zijn aangemerkt: verhalen vertellen, aandacht voor landschap en samendoen. Het advies benadrukt de samenhang tussen de thema's wat tot uiting komt in de expliciete koppeling tussen projecten. De thema's en bijbehorende projecten vullen elkaar aan en versterken elkaar: *"we vertellen ons verhaal op ons laand, mit mekoar"* (Advies Toukomstpanel, pag. 22).

'Ons verhaal'

Bij 'Ons verhaal' staat de Groningse identiteit centraal. Doel is die eigenheid positief te beleven en het typisch Groningse met trots te delen en uit te dragen. Dat moet bijdragen aan een groter gevoel van eigenwaarde en een beter imago van Groningen. Twee derde van de projecten (6 van de 9) en drie kwart (75%) van de totale reservering onder dit thema betreft kunst- en cultuurprojecten waarin kunstenaars samen met inwoners theater maken, men Groningse musea en een educatief centrum financieel ondersteunt en de productie van een spel en een film subsidieert. Daarnaast voorziet het advies investeringen in kleinschalig toerisme en het vergroenen van verlaten gaswinningslocaties. Opvallend zijn de nadruk op de positieve beleving van Groningen, het belang dat men aan een trotse identiteit hecht en een de positieve wending die men (daarom) aan de recente geschiedenis wil geven. Daarbij is het zeker niet de bedoeling de aardbevingsschade te negeren of verhullen; wel wil men nu vooruitkijken en het positieve versterken.

"Ze [de ideeën en projecten] laten zien wat de provincie te bieden heeft. Tegelijkertijd gaat Groningen richting 2040 op zoek naar manieren om met trots een eigen identiteit uit te dragen en bij te dragen aan een proces van herstel na de periode van de gaswinning. Kunst en cultuur lenen zich bij uitstek om verhalen en emoties te erkennen, te vertellen en te beluisteren." (Advies Toukomstpanel, 2021, 25)

Men wil versterken wat men kenmerkend vindt voor het Groningse leven en landschap. Zo wil het panel de rust en ruimte behouden en als kracht inzetten in de toeristische sector. Daarom selecteert men wel een project voor bezinningstoerisme maar wijst andere toeristische projecten af omdat ze zich op 'massatoerisme' zouden richten.

Alles bij elkaar genomen reserveert het panel voor dit domein 16.1 miljoen euro, rond 16% van het totale bedrag. Het vernieuwende element ligt in de rol voor 'gewone' inwoners. Zij nemen actief deel aan de toneelstukken en dragen via hun persoonlijke verhalen bij aan de informatie die men met toeristen wil delen. Daarnaast is er specifieke aandacht voor de participatie van jongeren. Opvallend is verder de expliciete relatie tussen identiteit, geschiedenis, cultuur en landschap die tezamen de verbondenheid met de provincie en het thuisgevoel bepalen. Men is er trots op en wil die eigenheid bewaren en als kracht benoemen. Tegelijk ziet men noodzaak tot het

versterken van het gevoel van eigenwaarde en hecht men veel belang aan een positieve blik vooruit.

‘Mien laand’

Hier staan het behoud en beheer van het Gronings landschap centraal. Het panel wil investeren in het herstel van biodiversiteit, het verfraaien van het landschap door herstel van landschapselementen en in de aanplant van bomen. Dit betreft een derde (33%) van de projecten (4/12), die allen onder de financiering van de landschapswerkplaats vallen. Daarnaast wil men het landschap toegankelijker maken voor recreatie en kleinschalig toerisme door onderhoud en verbinding van wandel-, fiets- en vaarroutes (3/12 projecten) die eveneens onder de landschapswerkplaats vallen. Een belangrijk tweede blok betreft de transitie van de landbouw (4/12 projecten en 11% van de investeringen onder dit thema). Het panel wil bijna alle middelen onder ‘Mien laand’ (89%) voor de inrichting van een landschapswerkplaats reserveren. Deze werkplaats moet de middelen voor de zeven provinciale landschappen en bijbehorende projecten beheren en zorgdragen voor de coördinatie van de projecten. Een andere belangrijke taak van de werkplaats is om ‘als een vliegwiél’ de samenwerking tussen burgers, landschapsorganisaties, gemeenten, provincie en waterschappen op gang te brengen. Daarnaast wil het panel een fysieke plek inrichten waar professionele ontwerpers enkele dagen per week bij elkaar komen. In de argumentatie voor ‘Mien laand’ en de bijbehorende projecten valt op dat men als inwoners zelf de verantwoordelijkheid wil oppakken voor het beheer van het landschap, hoewel het panel landschapsbeheer nadrukkelijk benoemt als een taak van de overheid.

“We vinden het beheer van het landschap een taak van de overheid. Toch willen we hier vanuit Toukomst ook een bijdrage aan leveren. Samen met provincie, waterschappen en gemeenten, en met geld vanuit Den Haag en Brussel, willen we dat er een zo groot mogelijk budget wordt vrijgemaakt om het landschap en de leefomgeving te verbeteren en zo het mooie te behouden dat er al is. (...) Investeren in het landschap is investeren in de brede welvaart van bewoners.” (Advies Toukomstpanel 2021, pagina 42)

Met een bijdrage van Toukomst wil het panel verschil maken – voor de samenwerking tussen burgers, landschapsorganisaties, overheid en waterschappen maar ook voor de manier waarop het landschap wordt beheerd. Daarbij vallen twee zaken op: enerzijds de grote waardering voor en sterke gehechtheid aan het Gronings landschap. En anderzijds de onderkenning van het belang van landschap voor brede welvaart. In beide weerklinkt zowel de emotionele verbondenheid met het landschap als de wens en oproep er als collectief beter voor te zorgen. Gevoel van verantwoordelijkheid spreekt ook uit de argumenten die de keuze van projecten gericht op de transitie van de landbouw ondersteunen. Men wil een meer kleinschalige, circulaire landbouw. Daarbij wil men samenwerken met boeren en hun belangen als ondernemers erkennen.

Al met al reserveert het panel voor ‘Mien laand’ 33.8 miljoen euro, rond een derde (34%) van alle Toukomstmiddelen. Het vernieuwende element zit in het belang dat men hecht aan publiek-private samenwerking en de coördinatie van de inzet van burgers, landschapsorganisaties, lokale en provinciale overheid en waterschappen. Nieuw is ook dat men het landschap als een burgerbelang benoemt, als een ankerpunt voor identiteit en emotionele

verbondenheid wat aanzet tot inzet en zorgdragen – niet vanuit particuliere belangen en om de eigen achtertuin te beschermen (NIMBY) – maar vanuit de collectieve zorg om en voor het gezamenlijke ‘thuis’ dat het representeert – het is ‘Mien laand’ waar men zich ‘Mit mekoar’ om bekommert. Landschap is daarmee veel meer dan de ‘fysieke leefomgeving’ of infrastructuur waarbinnen men woont en werkt. Kenmerkend is de emotionele betekenis van de leefomgeving die tot uiting komt in de projecten en de argumenten waarmee het panel de keuze van deze projecten onderbouwt. Het weerklinkt ook in de argumenten waarmee men projecten afwijst: men vreest nadelige gevolgen voor het landschap of vindt plannen niet passen in wat men juist wil waarderen en behouden – de rust en weidsheid, en de open toegankelijkheid voor inwoners en toeristen. Opvallend is verder dat men een landschap wil waarbinnen geleefd en gewerkt wordt. Men wil er kunnen wonen en recreëren en het landschap economisch tot waarde brengen. Er moet ruimte zijn voor kleinschalig toerisme en voor een duurzame landbouw die productie verbindt met natuurbeheer. Het panel is geen voorstaander van afgesloten natuurgebieden.

‘Mit mekoar’

In de projecten rondom ‘Mit mekoar’ staan samenwerking en stimulering van de inbreng van inwoners centraal. Zo wil men de sociale samenhang en maatschappelijke participatie versterken met veel aandacht voor de toekomst van kinderen en jongeren. Een groot deel van de totale reservering gaat naar het parapluproject ‘Roemte!’, wat anderen moet helpen bij het inrichten van ruimtes voor ontmoeting; zo wil men tevens bijdragen aan het beheer en behoud van gebouwen die het beeld en de identiteit van Groningen bepalen. Voor dit parapluproject reserveert men ruim de helft van de middelen (55%) onder dit thema (23.725 miljoen euro van 42.985 miljoen euro). Een klein deel van de middelen (5%) is bestemd voor pilots en de verdere uitwerking van plannen voor vijf projecten (1.225 miljoen van 23.725 euro), die te maken hebben met het materiele gebruik van beeldbepalende gebouwen, veelal cultureel erfgoed. In een later stadium kunnen deze projecten ook een beroep doen op de diensten van ‘Roemte!’ zoals advisering en financiering. Naast middelen voor ‘Roemte!’ reserveert men 19.26 miljoen euro voor een diverse groep projecten (45% van het totaal onder ‘Mit mekoar’).

Onderwijs en gelijke kansen voor kinderen en jongeren vormen een belangrijke tweede pijler van het parapluthema ‘Mit mekoar’. Het gaat hier om zes projecten voor de verbetering van onderwijs aan kinderen en jongeren (10.4 miljoen euro, 24% van de totale investering onder ‘Mit mekoar’). Daarnaast selecteert men een aantal projecten die te maken hebben met zorg (2.01 miljoen euro en 8% van totaal): een proef met workshops ter bevordering van kunst in de zorg (1 miljoen euro), een expertisecentrum voor revalidatie (10.000 euro), en een netwerk voor reanimatie via AED’s en voorlichting (1 miljoen euro); het onder ‘Roemte!’ vallende project om concepten uit te werken voor nieuwe woonvormen voor ouderen zou men hier ook bij kunnen rekenen (dan 10% van alle middelen onder ‘Mit mekoar’). Een aantal projecten richt zich op het bevorderen van duurzaamheid (6.8 miljoen euro, 16% van de totale investering onder ‘Mit mekoar’): hiertoe behoort een project dat jonge boeren ondersteunt bij het ontwikkelen van duurzame productiemethoden (200.000 euro), de inrichting van voedseltuinen in elke plaats (400.000

euro), een tweetal grote investeringen in de ontwikkeling van circulaire productieketens (1.2 miljoen euro) en waterstofbanen (5 miljoen euro). Daarnaast selecteert men verschillende projecten die over allerlei thema's gaan, zoals een bijdrage aan een handboek over de inrichting van de nieuwe democratie (25.000 euro) en een investering in een betere internationale treinverbinding (25.000 euro).

Opvallend in 'Mit mekoar' is het grote belang dat men hecht aan het versterken van samenwerking. Enerzijds wil het panel de materiële voorwaarden voor ontmoeting scheppen, locaties die tevens een symbolische waarde vervullen als behoud en expressie van de Groningse identiteit. Anderzijds wil het panel het sociale kapitaal van de provincie vergroten en daarmee de voorwaarden voor een goede gezamenlijke toekomst verbeteren. Daarbij geeft het panel bijzondere aandacht aan de kansen voor jonge mensen om hun talenten te kunnen ontwikkelen en hun toekomst te verbeteren. Hiermee begeeft men zich op terreinen die bij uitstek tot de verantwoordelijkheden van de overheid behoren: onderwijs en educatie, cultureel erfgoed, openbaar vervoer en economie. Soms gaat het om een kleine en haast symbolische bijdrage waarmee het panel het belang van het onderwerp benadrukt, zoals ontsluiting en verbinding via betere internationale treinverbindingen. Soms gaan de stevige bijdragen gepaard met de wens om als inwoners een significante rol te vervullen en als partner en belanghebbende erkend te worden, bijvoorbeeld bij het beheer van cultureel erfgoed. Daarnaast drukt het panel de bereidheid uit om bij te dragen aan het oplossen van de grote vraagstukken die men als cruciaal beschouwt voor een goede toekomst, zoals goed onderwijs en een duurzame economie.

Het vernieuwende van de reserveringen onder 'Mit mekoar' zit in de waarde die men toekent aan samenwerking, de investering in het fundament van een gezamenlijke toekomst en in de individuele en collectieve veerkracht en weerbaarheid van de bewoners. Daarbij laat het Advies Toukomstpanel duidelijk zien dat burgers niet alleen leuke dingen willen organiseren. In het thema 'Mit mekoar' blijkt dat burgers moeilijke vraagstukken niet schuwen. Ze wijzen de overheid op belangrijke kwesties én bieden aan zelf bij te dragen aan de grote opgaven van de provincie. Zo kan men de voorstellen onder dit thema ook lezen als een uitnodiging aan de overheid om 'Mit mekoar' de fundamenteën van de Groningse toekomst te versterken via een duurzame economie, een goed opgeleide jeugd, zorg voor elkaar, behoud van identiteit en ruimte voor inspraak van onderop.

In totaal reserveert men bijna 43% van het totale Toukomstbudget voor dit thema (42.985 miljoen euro), waarvan ruim de helft (55%) voor het paraplu-project 'Roemte!' en investering in markante Groningse ruimtes tot samenwerking, ruim een kwart (28%) in educatie en ruim een tiende (14%) in de verduurzaming van de economie.

De afgewezen projecten

In totaal heeft het panel besloten 23 van de 59 gebundelde projecten niet voor te dragen voor financiering. Het betreft projecten die zich richten op diverse onderwerpen zoals cultuur, educatie, recreatie en toerisme, gezondheid en zorg, fysieke en digitale verbinding, duurzaamheid

en democratie. Thematisch wijken ze niet wezenlijk af van de geselecteerde projecten en ideeën. Als belangrijke redenen om deze projecten niet te honoreren noemt men de volgende: het gaat niet om praktische oplossingen, maar betreft de inrichting van loketten voor voorlichting en advisering; het idee is niet vernieuwend of is al opgenomen in andere projecten; iets vergelijkbaars bestaat al en zou mogelijk concurreren met wat er al is; het betreft een taak van de overheid, de markt of reguliere kennisinstituten; er bestaan andere financieringsbronnen of men redt het ook zonder geld van Toukomst; het idee past niet bij de Groningse identiteit, is te groot of juist te lokaal; het schaadt op termijn het Gronings landschap, bijvoorbeeld doordat het bijdraagt aan massatoerisme; het voorstel is onduidelijk en/of is door het publiek laag gewaardeerd.

Over het geheel genomen zijn de argumenten voor afwijzing consistent met wat men juist wel wil bevorderen en wat heeft geleid tot de keuze van de bovenstaande ideeën en projecten. De rode draad van het geheel zit in de specifieke waarde van Groningen in de vorm van landschap, cultureel erfgoed, de trots op de Groningse identiteit en het stimuleren van samenwerking.

De eigenheid van de geselecteerde projecten

Hiervoor is per thema al aangegeven wat bijzonder en vernieuwend is aan de geselecteerde projecten en de daarvoor aangedragen argumenten. Daarbij gaat het enerzijds om het grote belang dat men hecht aan de Groningse identiteit, het ontwikkelen en uitdragen van trots op wat Groningen in de loop van de geschiedenis heeft gekenmerkt en tot uiting komt in de Groningse cultuur. Die gehechtheid aan Groningen spreekt uit de zorg voor het landschap en de wens het landschap te verfraaien en toegankelijk te maken voor bezoekers. Het panel heeft tevens aandacht voor het sociale fundament van de provincie en het belang om de individuele en collectieve weerbaarheid te versterken. Hiervoor wil het panel de krachten bundelen en samenwerken met overheid, ondernemers en maatschappelijke organisaties voor een goede toekomst van Groningen.

Een diepgaande vergelijking met de programma's die de overheid indient voor financiering uit NPG valt buiten het bestek van dit onderzoek. Op het eerste gezicht valt op dat de projecten van Toukomst aspecten van de toekomst benoemen die in de programma's van de overheid minder aandacht krijgen. Daarbij gaat het in het bijzonder om kunst en cultuur, landschap en de positieve aandacht voor de eigenheid van Groningen. Kunst en cultuur vertegenwoordigen in het advies een opzichzelfstaand belang, maar dienen ook als instrument om de eigenwaarde van Groningers te voeden, hun liefde voor het Groningse en hun bereidheid tot samenwerking. Iets vergelijkbaars geldt voor het Gronings landschap dat waarde heeft als natuurlijk kapitaal dat ingezet kan worden voor recreatie en toerisme, maar vooral een bron van trots en een diepgeworteld thuisgevoel is. Dit laatste voedt op zijn beurt weer maatschappelijke participatie en initiatief van onderop. Net als de overheid wil men verder inzetten op de versterking van menselijk kapitaal, de bestrijding van sociale ongelijkheid via onderwijs en investeren in de transitie van de landbouw en een toekomstbestendige duurzame economie. Zo reikt het Toukomstpanel de overheid enerzijds de hand om samen te werken aan de klassieke vraagstukken van regionale ontwikkeling. Anderzijds wijst men op een aantal vraagstukken

waaraan de projecten van de overheid tot nu toe minder aandacht besteden. Interessant aan de investering in de Groningse cultuur en landschap is dat het maar ten dele om kosten voor ‘reparaties’ gaat; eigenlijk gaat het vooral om het behoud van eigenheid en daardoor ontsluiten van nieuwe ontwikkelingspaden en stimuleren van nieuwe ontwikkelingsenergie.

Relatie met het Toukomstbeeld

Op basis van de ingediende ideeën en gebundelde projecten, gesprekken met indieners, andere organisaties en het Toukomstpanel heeft West 8 het Toukomstbeeld geschetst. Het is letterlijk een beeld waarin verschillende projecten en beelden in de zeven landschappen van Groningen zijn geplaatst. Ze laten de lokale en landschappelijke verankeringen van projecten zien en geven tegelijk een indruk van de samenhang tussen individuele projecten. De samenhang tussen de lokale productie en consumptie van voedsel, maar ook het culturele erfgoed en projecten voor recreatie en toerisme of de broedplaats voor ondernemers in markante gebouwen worden hierin duidelijk zichtbaar. Daarnaast geven de opstellers van het Toukomstbeeld een aantal persoonlijke observaties mee waarin ze wijzen op het belang om inwoners mee te laten praten, om te luisteren naar hun verhalen; ze benadrukken de bereidheid van jonge mensen om zich in te zetten maar ook de noodzaak om in onderwijs te investeren; en ze geven aan dat de trots op het Gronings landschap een belangrijke drijfveer voor inwoners is om zich in te zetten voor hun leefomgeving.

Het Toukomstbeeld is voor een belangrijk deel gebaseerd op dezelfde bronnen als het Advies Toukomstpanel en mede geïnspireerd door de discussies en afwegingen in het panel. Daarnaast hebben de experts van West 8 het panel geadviseerd over de projecten en het gebruik van de drie inhoudelijke domeinen of paraplu's. Het is dan ook niet verbazingwekkend dat het Advies Toukomstpanel en het Toukomstbeeld van West 8 goed op elkaar aansluiten.

HOOFDSTUK 6 - ONTVANGST VAN HET ADVIES EN PROGRAMMAPLAN

In aanvulling op het onderzoek naar het functioneren van het burgerpanel zijn we in de zomermaanden van 2021 nagegaan hoe het Advies Toukomstpanel en het Toukomstprogrammaplan door de *onafhankelijke beoordelingscommissie van NPG*, het *NPG-bestuur* en de *Provinciale Staten* zijn ontvangen. Hiervoor hebben we gebruik gemaakt van de documenten en verslagen die de ontvangst, het besluit en het commentaar van de drie genoemde partijen weergeven; we hebben ook twee vergaderingen van Provinciale Staten online bijgewoond. Daarnaast hebben we een lid van de onafhankelijke beoordelingscommissie en het NPG-bestuur en drie Statenleden om een nadere toelichting gevraagd. In de gesprekken zijn we ingegaan op wat men aan de inhoud van het Toukomstadvies Advies Toukomstpanel en het-programmaplan waardeert, tot welk besluit men komt en welke aanbevelingen men levert voor de implementatie. In de gesprekken met Statenleden is ook aan de orde gekomen hoe men het Toukomstproces en de eigen positie erin heeft ervaren en hoe men denkt over dergelijke processen met directe burgerparticipatie. Dit hoofdstuk doet verslag van de uitkomsten van deze gesprekken en geeft aan welke nieuwe inzichten dit heeft opgeleverd.

Reactie onafhankelijke beoordelingscommissie

De onafhankelijk beoordelingscommissie van het NPG heeft in haar advies aan het NPG-bestuur positief gereageerd op het Advies Toukomstpanel en het Toukomstprogrammaplan.

De commissie heeft het programmaplan met plezier en enthousiasme gelezen. Toukomst sluit naadloos aan bij de ambities van Nationaal Programma Groningen. Het is een prachtig voorbeeld van het betrekken van mensen bij hun eigen toekomst. De opzet van het plan is solide, met drie heel eigen en samenhangende programmalijnen, en met aandacht voor een evenwichtige allocatie van middelen en de nodige ondersteuning om tot effectieve realisatie van alle plannen te kunnen komen. Het ingediende plan is helder, leesbaar en wervend geschreven. Het Programma zal naar onze overtuiging een belangrijke bijdrage leveren aan het verbeteren van de brede welvaart en het imago van Groningen (uit het advies van de commissie aan het NPG-bestuur, 20 april 2021).

De commissie waardeert de aandacht die het Toukomstprogrammaplan besteedt aan de eigen identiteit van Groningen en de Groningers, omdat het ervoor zorgt dat inwoners zich betrokken voelen, trots zijn op hun gebied en aan de ontwikkeling ervan zelf bij willen dragen.

Het is gewoon fantastisch, het creëren van aandacht voor het verhaal, je eigen identiteit, over ontwikkelen en het verhaal van Groningen. (...) Als je wilt dat mensen mee doen, en ze zich betrokken voelen en participeren dan moet je dat met een verhaal doen. Dus het verleden verwerken maar ook door de eeuwen heen trots zijn op wat er gebeurt om een nieuw verhaal te maken. Dat vond ik echt prachtig en dat mensen dit

zelf naar voren hebben gebracht, dat is nog mooier. (...) Dat heeft mij bevestigd dat er enorme creativiteit is in burgers. Je kan daar ook op vertrouwen.

De commissie geeft in haar advies vier aandachtspunten mee. Ten eerste hecht men waarde aan de formulering van de juiste indicatoren om het programma te monitoren, eventueel bij te sturen en de resultaten te kunnen meten. Dit geldt volgens de commissie met name voor projecten die zich richten op natuur en klimaat. Ten tweede raadt men het Toukomstteam aan om meer aandacht te schenken aan de toekomstbestendigheid van het programma. Daarvoor is het volgens de commissie nodig dat de projecten goed zijn ingebed in de bestaande lokale structuren. Dat is van belang voor de realisatie van de projecten als zodanig maar zorgt er ook voor dat het Toukomstprogramma bijdraagt aan het gevoel van eigenaarschap onder bewoners, aan sociale cohesie en het vertrouwen in de overheid. Ten derde vindt de commissie belangrijk dat de indieners van projecten er aandacht aan schenken hoe ze iets toe kunnen voegen aan reeds bestaande private en publieke initiatieven. De vierde aanbeveling betreft de evaluatie van projecten. De commissie hecht grote waarde aan de meetbaarheid van de resultaten. Daarbij gaat het om het zichtbaar maken van de concrete resultaten van de afzonderlijke projecten maar nadrukkelijk ook de gevolgen van de beweging die Toukomst in gang kan zetten, zoals meer vertrouwen in de toekomst. Men realiseert zich hierbij dat het een lange adem vergt en dat het vertrouwen in de toekomst ook sterk beïnvloed wordt door andere en externe processen.

Hoewel de commissie het Advies Toukomstpanel en het Toukomstprogrammaplan op zich positief waardeert, geeft ze aan dat succesvolle uitvoering nog veel aandacht en inzet vergt. Daarbij vraagt men zich onder andere af of de initiatiefnemers en hun ambtelijke ondersteuners voldoende kennis en ervaring hebben om de zakelijke kant van de initiatieven te organiseren en de juiste verbindingen met het lokaal bestuur te leggen. Daarnaast is het wezenlijk om met de verwachtingen van de projectindieners rekening te houden. Enerzijds is het belangrijk om het enthousiasme te blijven voeden. Anderzijds moet duidelijk zijn dat de financiering van de projecten nog niet vast staat, ook al zijn ze in het Toukomstprogramma opgenomen. De reserveringen in het programmaplan zijn in het huidige stadium immers nog voorwaardelijk en onder voorbehoud. De onafhankelijke beoordelingscommissie zal uiteindelijk ieder project individueel toetsen en pas na het besluit door het NPG-bestuur wordt duidelijk óf en in welke vorm een projectfinanciering krijgt.

Burgers hebben iets wat wij niet hebben. Zij hebben het enthousiasme en kunnen hun netwerk mobiliseren. Maar (ze hebben) vaak niet de zakelijke attitude. Hoe kom je aan je geld, hoe ga je een financieel model inrichten? En daar kunnen professionals dan in springen. Dat is een fantastische combinatie. Mijn zorg is dat je die combinaties niet maakt; dan laat je het over aan enthousiastelingen die misschien niet weten hoe het efficiënt en effectief kan worden ingezet. (..) (Het is) ook zeker een leerpunt - de aandacht voor het (..) verbinden van werelden en (..) combinaties van competenties. Anders komt er een plan zonder succes. Daar zit ook het gevaar, dat mensen afhaken. Ik heb geprobeerd mijn enthousiasme voor de beweging onder woorden te brengen,

maar (...) 'let op', je speelt wel met vuur soms. (Vandaar mijn) pleidooi voor de combinatie van kennis. (En) neem politiek en bestuur mee om te voorkomen dat alles inzakt.

Reactie NPG-bestuur

Uit het interview met het NPG-bestuurslid blijkt dat het bestuur tevreden terugkijkt op het verloop van het Toukomstproject. Het bestuur werd goed op de hoogte gehouden, evenals de gemeenteraden en Provinciale Staten, en men is trots dat er zoveel Groningers deel hebben genomen. Ook het advies en het programmaplan zijn goed ontvangen. Het bestuur is blij met de maatschappelijke impuls die Toukomst teweeg heeft gebracht. Hierdoor is de uiteindelijke beoordeling van het programmaplan binnen het NPG-bestuur bijzonder vlot verlopen.

Nou in het algemeen hebben we er weinig over gesproken omdat iedereen over het algemeen heel positief was; gewoon een trots gevoel dat zo veel mensen hebben meegedaan. Dat het een 'schwung' heeft opgeleverd in de maatschappij en positieve reacties kreeg. We hebben ook geld vrijgemaakt om het zo te organiseren. Dus dat is fijn. En eerlijkheid (gebiedt) even wel - we hebben er niet heel veel over gesproken, maar we hebben wel heel veel presentaties gehad om ons bij te laten praten. Dus we waren goed op de hoogte.

Net als bij de onafhankelijke beoordelingscommissie leven er zorgen over de onderlinge samenhang van de projecten, hun aansluiting bij bestaand provinciaal en gemeentelijk beleid en hoe men hun uitvoering zo kan organiseren dat men elkaar ondersteunt en versterkt.

We hebben vooral gesproken over hoe we het laten landen en hoe we ervoor zorgen dat het aansluit op bestaand beleid, versterkt of noem maar op. Vooral dus die samenhang en de beste manier om dat op te zetten. ... Bijvoorbeeld vrijetijdseconomie. Hoe zorg je nou dat heel veel dingen die daaraan raken elkaar ook versterken? Maar ook groenaanleg en voedselbossen. Hoe zorg je nou dat je het samen laat vallen met het programma 'bos en hout'? (...) Om er een 'win-win situatie' van te maken. Dat is het meeste besproken.

Het bestuur is het erover eens dat het proces naar alle tevredenheid is verlopen, maar erg ingewikkeld is geweest en met anderhalf jaar (mede door corona) lang heeft geduurd. Zo vroeg het NPG-bestuurslid zich af of het achteraf wel nodig is geweest om voor Toukomst naast een advies ook een programmaplan te schrijven: het advies bevat immers zelf al veel toelichtingen en afwegingen. Door de lange looptijd van het proces maakt men zich als bestuur ook zorgen of de oorspronkelijke energie van burgers zo niet vervliegt. Dezelfde zorg geldt voor de projecten die volgens het huidige programmaplan pas over enkele jaren van start gaan.

Oké, een leerpunt is dat mensen niet begrijpen dat hier anderhalf jaar overheen gaat. Als je het sneller en makkelijker kan doen. Een groot bedrijf snapt dat het wel zo lang duurt. Maar de inwoner begrijpt dat niet en dan is de energie eruit.

Reactie Provinciale Staten

In de provinciale Commissie- en Statenvergadering zijn het Advies Toukomstpanel en het Toukomstprogrammaplan overwegend positief en met enthousiasme over de kwaliteit van de inhoud en het zorgvuldig verloop van het proces ontvangen. Er is veel waardering voor de wijze waarop de verschillende projecten en aandachtsvelden zijn ingedeeld in 'Ons verhaal', 'Mien land' en 'Mit mekoar'. Ook was men enthousiast over de aandacht voor zowel identiteit, cultuur en cultureel erfgoed, als sociale samenhang en natuur en landschap. Tegelijk leven er zorgen over het grote aantal projecten en de mogelijk versplintering in de uitvoering. Waar sommigen zich afvroegen of de gekozen projecten wel zoveel toevoegen aan bestaand beleid en het gebruikelijke traject van beleidsvorming, wijzen anderen vooral op het belang om de uitvoering te blijven volgen en te evalueren. Meer in het algemeen was er veel lof voor wat men in relatief korte tijd en onder het beperkende coronaregime heeft bereikt. De meesten waren tevreden met de gang van zaken en schreven dat toe aan de inbedding van Toukomst in het programmakader van NPG.

Ik zie het als een positief verhaal, dat had ik ook wel verwacht. Je stelt de kaders voor een panel en zij gaan ermee aan de slag. Je moet dan je vertrouwen uitspreken naar het panel zodat zij zich gesteund voelen in wat zij doen. En als provinciaal Statenlid heb ik daar een taak in om het vertrouwen te geven. Zij gaan daar dan als burgerpanel goed mee om, dat hebben wij gezien. Het is een zorgvuldig proces geweest, ook hoe het tot stand is gekomen. Als je de stukken leest dan constateer je dat ze er goed mee om zijn gegaan. En waarom ze de keuzes hebben gemaakt, waar het bij past en binnen welke kaders. Dus dat is goed om te zien, want dan heeft het vertrouwen wat we hebben gegeven, een positieve uitwerking gehad. Los van de ideeën en de projecten is het project 'an sich' erg positief.

Er was ook enige kritiek over het proces en zorg over de rol van de politiek in dergelijke participatieve projecten. Zo vond men de inrichting van het proces nogal complex en ingewikkeld, omdat de besluitvorming over het advies en programmaplan over verschillende politieke lagen verliep. Al had men daar als Provinciale Staten aanvankelijk mee ingestemd, achteraf gezien hadden sommigen toch het gevoel nauwelijks meer zeggenschap te hebben.

Er zijn veel groepen die betrokken waren bij het proces op veel manieren. Dat maakt het voor de begripelijkheid niet altijd heel gemakkelijk, want waar ligt nou wiens verantwoordelijkheid? Wie moet daar wanneer wat van vinden? (...) Je hebt het NPG en het burgerpanel. Maar wat is dan de rol van de politiek en de gemeenteraden? Voor de begripelijkheid is het niet makkelijker geworden.

Waar nu precies de verantwoordelijkheid ligt is volstrekt onduidelijk. En dan mochten we laatst dat Toukomstprogramma beoordelen; dat wordt aan ons voorgelegd, wat we ervan vinden. Wat heeft het voor zin wat wij ervan vinden? Als we zeggen: 'we gaan er niet op projectniveau een oordeel over geven' dan is dat onze rol als Statenlid natuurlijk helemaal niet. En dan liggen er 50 projecten, leuke en minder leuke. En wat moet ik er dan van vinden? Dit is uit de hoge hoed gekomen in een heel ingewikkeld traject.

Daarin weerklinkt ook de zorg over het afschuiven van politieke verantwoordelijkheid naar burgers. Sommigen vragen zich af of burgers daarop zitten te wachten en of zij wel het overzicht en de kennis hebben om dergelijke plannen te ontwikkelen. Men vraagt zich tevens af of men zoveel geld had moeten besteden aan het scheppen van nieuwe structuren en processen, terwijl men aan had kunnen sluiten bij bestaande structuren, zoals dorpsraden.

Naar ons idee had het vele malen eenvoudiger gekund, aanhakend bij de structuren die er al zijn. Namelijk, je hebt de provincie, je hebt twaalf gemeentebesturen waar allemaal mensen zitten die precies weten wat er in de dorpen belangrijk is, wat er nodig is en wat de bevolking graag zou willen, die alle buurtverenigingen kennen. Daar maken we allemaal geen gebruik van; we tuigen een circus op, een nieuwe organisatie met een eigen logo, met 100.000 euro communicatiebudget. Allemaal onzin. (...)

Tijdens de vergadering van Provinciale Staten uiten sommigen ook zorg over de wijze waarop het participatieve traject was verlopen. Daarbij ging het onder ander om de samenstelling van het Toukomstpanel. Men had graag gezien dat er meer mensen met een mbo-niveau in het panel vertegenwoordigd waren. Toch waren de meesten tevreden met de wijze waarop de projectorganisatie mensen had geprobeerd te bereiken.

Maar de participatie is volgens mij heel professioneel aangepakt: hoe West8 het project heeft opgepakt en bewoners er bij betrokken heeft. Ja, je bereikt nooit iedereen. Maar met de inbreng die is gekomen kan je zien dat er veel is geleverd.

De meeste discussie betrof de complexe wijze waarop de deelname van burgers in Toukomst was geregeld, hetgeen tot verwarring kon leiden. Met name de verhouding tussen de online publieksbeoordelingen van de projecten en de afwegingen van het burgerpanel heeft in de Commissie- en Statenvergaderingen veel aandacht gekregen. Aanleiding hiervoor was een door het panel afgewezen project (Toukomstproject 34. Film 'Schat van waarde'). De initiatiefnemers hadden Statenleden benaderd om steun te vragen voor een heroverweging van de afwijzing van het project. Zij waren teleurgesteld dat hun project niet in het Advies Toukomstpanel was opgenomen, terwijl het door het publiek goed was beoordeeld. Voor zeven politieke partijen was dit aanleiding tot het ondersteunen van een motie. Hun kritiek betrof vooral het selectieproces van de projecten. Zij waren van mening dat men de publieksbeoordelingen als voorkeursstemmen had kunnen begrijpen. De motie heeft het echter niet gehaald, omdat de meeste statenleden niet terug wilden komen op een beslissing die men juist bewust bij het Toukomstpanel had neergelegd.

De laatste Statenvergadering ging het natuurlijk ook over de uitkomst. Er was één project dat het niet had gehaald en daar ging het toch over in de vergadering. Dan zie je dat politici over het algemeen toch moeite mee hebben hoe je daarmee moet omgaan. Je geeft het uit handen en dat vinden we fantastisch. Maar op het moment dat de uitslag ons niet bevalt, dan moeten we er dan wel wat van vinden. Dus dat is wel interessant.

Zoals in hoofdstuk 2 is toegelicht was van tevoren afgesproken dat het Toukomstpanel niet gebonden was aan de publieksbeoordelingen, en met name de inhoudelijk argumenten van de publieksbeoordelingen zouden meewegen. De mogelijke verwarring hierover onderstreepte volgens Statenleden hoe belangrijk het is om een dergelijk proces voor iedereen inzichtelijk in te richten.

Het is belangrijk van tevoren heel goed aangeven wie beslissingsbevoegd is en op welk moment. Met name voor de inwoners van de provincie en niet voor de politici, want wij moeten los durven laten en achter over leunen. Maar richting inwoners - dat heeft met verwachtingenmanagement te maken- van hoe ga je er mee om op het moment dat je een account aanmaakt en op projecten gaat stemmen. Ik denk dat daar nog wel wat te winnen valt.

Uiteindelijk heeft een meerderheid van de Statenleden besloten het Advies Toukomstpanel en het Toukomstprogrammaplan te accepteren en niet terug te komen op de vooraf goedgekeurde werkwijze. Hieruit kunnen we opmaken hoe belangrijk het is geweest dat de kaders van Toukomst van tevoren door de politiek zijn vastgesteld. Het is niet verwonderlijk dat er sprake was van spanningen op het moment dat de besluitvorming vanuit de gevestigde politiek (en representatieve democratie) geconfronteerd werd met de besluitvorming vanuit het burgerpanel. Als twee vormen van democratie elkaar ontmoeten is dit wellicht nauwelijks te voorkomen. In de het laatste hoofdstuk gaan we daar nader op in. Voor nu is het belangrijk vast te stellen dat het bij dit soort spanningen erom gaat wie op welk moment waarover zeggenschap heeft. Bij Toukomst zijn ervan tevoren afspraken gemaakt over de rol van de gevestigde politiek en die van het burgerpanel, en op die afspraken kon men terugvallen. Dat heeft ervoor gezorgd dat het proces niet vastliep en heeft de voortgang van Toukomst veiliggesteld. Maar het heeft ook voor frustratie en verwarring over het nut van de politieke besluitvorming gezorgd: wat is de rol en verantwoordelijkheid van Provinciale Staten als de inhoud van het Advies Toukomstpanel niet meer ter discussie staat en de controle op het naleven van de kaders bij het NPG-bestuur en de onafhankelijke beoordelingscommissie ligt? De gesprekken met Statenleden laten zien dat men zich hier niet (meer) goed van bewust was, ook al had men lang van tevoren ingestemd met de kaders. Daarbij speelt ook een rol men zich geconfronteerd zag met de teleurstelling van burgers wiens project niet geselecteerd was. Binnen de gevestigde politiek bestaan er formele en informele wegen om tijdens besluitvormingsprocessen verhaal te halen. Tijdens besluitvorming van burgerpanels bestaat dergelijke ruimte er niet (Setälä, 2017; Niesen, 2019), al heeft men bij Toukomst van alles gedaan om het besluitvormingsproces zorgvuldig in te richten en de betrouwbaarheid ervan te borgen.

Politici zijn er niet zo heel erg goed in om op hun handen te gaan zitten en de verantwoordelijkheid daar te leggen waar het dan eigenlijk hoort natuurlijk, he. (...) Eigenlijk wil je het naadje van de kous weten, daarvoor zit je er ook; maar aan de andere kant wil je ook het mandaat geven aan het burgerpanel in combinatie met de beoordelingscommissie en het algemeen bestuur. (...) Er zitten voldoende

controlemomenten in, je hebt er experts bij gehaald, dit is een ontzettende mooie aanleiding om hier vervolg aan te geven... Niet alleen de Groningers, heel Nederland kan leren van dit proces. (...) Als je dit soort experimenten wilt laten slagen, dan moet je durven vertrouwen en loslaten.

Het belangrijkste wat ik ervan geleerd heb is dat op het moment dat je vertrouwen geeft aan de samenleving dat best kan. Politici willen graag zelf heel graag de touwtjes in handen houden maar dat hoeft niet altijd. Dat je ze inderdaad ook met ruimte in bepaalde kaders op pad te sturen. Dat je kan zeggen: werk het uit en we gaan kijken wat het wordt. Dat vertrouwen is de conclusie voor mij. Eigenlijk vind ik dat het belangrijkste, dat dekt het hele project: vertrouwen geven aan de samenleving.

Niet alle Statenleden zijn voorstander van meer projecten zoals Toukomst. Zoals hierboven al besproken leven er ook fundamentele twijfels aan het nut van dergelijke burgerprocessen en het risico om de verantwoordelijkheid af te schuiven naar de burger. De meeste Statenleden zijn echter trots en tevreden over het Advies Toukomstpanel en het Toukomstprogrammaplan, en ook over de lering die men uit het Toukomstexperiment heeft kunnen trekken. Tegelijkertijd realiseert men zich dat er nog veel moet gebeuren om een succesvolle uitvoering van de projecten zeker te stellen.

Conclusie

De onafhankelijke beoordelingscommissie, het NPG-bestuur en de Provinciale Staten hebben het Advies Toukomstpanel en het Toukomstprogrammaplan over het geheel genomen positief ontvangen. De meesten waren enthousiast over de inhoud van het advies en tevreden en trots op het succesvolle verloop van een complex proces van burgerparticipatie. Bij de Statenleden was er wel enige verwarring over de eigen rol en de gelaagdheid van de besluitvorming. Wat 'kon' de politiek er nu nog van vinden aangezien men van tevoren had ingestemd met besluitvorming door een burgerpanel en er al een check door het NPG-bestuur en de onafhankelijke beoordelingscommissie was uitgevoerd? En was het hele proces wel inzichtelijk voor burgers aangezien ook het participatieproces uit meerdere lagen bestond? Het gegeven dat men de gevestigde politiek vooraf toestemming heeft gevraagd voor de inrichting van het proces en de inbedding in de structuur van het NPG, heeft ervoor gezorgd dat het Advies Toukomstpanel en het Toukomstprogrammaplan zijn aangenomen. Het heeft het algehele proces wel bijzonder complex gemaakt en de onrust over de verhouding tussen de representatieve en directe democratie gevoed (Niesen, 2019).

Daarnaast leven bij zowel de beoordelingscommissie, het NPG-bestuur en de Statenleden zorgen over de uitvoering van het Toukomstprogramma. Zo vergen veel projecten nog nadere uitwerking waarbij zakelijke kennis en competenties van belang zijn. Men vraagt zich daarom af of de indieners voldoende in staat zullen zijn een toekomstbestendig verdienmodel te ontwikkelen. Men vindt het voor een goed resultaat tevens belangrijk dat de projecten goed aansluiten op elkaar, bestaand beleid en bestaande structuren en actoren, zoals gemeenten,

waterschappen, grondeigenaren. Dat kost tijd en een zorgvuldige voorbereiding. Tegelijk wil men vaart maken om de energie onder de indieners te behouden. Tot slot vindt men het belangrijk om de projecten te monitoren en te evalueren en daarbij de juiste indicatoren te definiëren die ook de project overstijgende effecten bijhouden. Het gaat dus niet alleen om de geboekte resultaten maar ook de dynamiek van het proces. Daarbij is het van groot belang om na te gaan hoe Toukomst bijdraagt aan een groter gevoel van eigenaarschap onder burgers, meer sociale cohesie en meer vertrouwen in de toekomst en de overheid.

HOOFDSTUK 7 - SAMENVATTING, CONCLUSIE EN AANBEVELINGEN

Samenvatting

Toukomst maakt deel uit van Nationaal Programma Groningen dat tot doel heeft om de provincie te versterken door te investeren in de leefomgeving, de economie, in opleidingen en banen en in natuur en klimaat. De NPG-middelen zijn in principe bedoeld voor investeringsprogramma's die de verschillende overheden in samenwerking met andere Groningse organisaties ontwikkelen. Een deel van de middelen, 100 miljoen euro, is gereserveerd voor Toukomst -een investeringsprogramma 'van onderop'. Het project Toukomst heeft de inwoners van Groningen uitgedaagd met eigen ideeën en projectvoorstellen te komen om hun wensen voor Groningen in 2040 kenbaar te maken en te verwezenlijken. Een succesvolle oproep zo blijkt uit de ruim 900 ideeën die zijn ingestuurd en 30.000 reacties die 6.000 inwoners hebben gegeven op de in 59 projecten gebundelde ideeën. Daarnaast is een burgerpanel samengesteld dat het NPG-bestuur heeft geadviseerd welke van de projecten en ideeën financiering uit het investeringsfonds verdienen.

Dit evaluatieonderzoek gaat over het functioneren van het Toukomstpanel. Het panel bestaat uit 20 inwoners die vanuit 240 aanmeldingen middels loting zijn geselecteerd waarbij men rekening gehouden heeft met leeftijd, sekse en beroep om tot een diverse groep te komen met de nodige deskundigheid. We hebben gekeken hoe het panel heeft samengewerkt en gezamenlijk tot een advies is gekomen. Daarnaast hebben we de positie van het panel binnen de bestuurlijke en politieke omgeving van NPG geanalyseerd. We hebben ook het advies bekeken om zicht te krijgen op het soort projecten dat het panel heeft geselecteerd en de afwegingen die men daarbij heeft gemaakt. Vervolgens zijn we nagegaan hoe het Advies Toukomstpanel en het daarop gebaseerde Toukomstprogrammaplan door de onafhankelijke beoordelingscommissie, het bestuur van NPG en door de leden van Provinciale Staten zijn ontvangen. Onze bevindingen zijn gebaseerd op gesprekken met de panelleden over hun motieven en ervaringen gedurende het besluitvormingsproces en een schriftelijke vragenlijst die ze na afloop hebben ingevuld. Daarnaast hebben we gesproken met de voorzitter, leden van het Toukomstteam en bestuursleden van NPG, een lid van de onafhankelijke beoordelingscommissie en enkele leden van Provinciale Staten. We hebben ook verschillende documenten bestudeerd, waaronder het NPG-programmakader, het Advies Toukomstpanel en Toukomstbeeld en een aantal online bijeenkomsten van het Toukomstpanel bijgewoond.

Het intern functioneren van het panel

De belangrijkste reden van de leden om zich op te geven voor het Toukomstpanel was dat men zich wilde inzetten voor een betere toekomst voor Groningen. Daarnaast was er nieuwsgierigheid om deel te nemen aan een spannend experiment met burgerparticipatie. Die motivatie bleef tot het einde overeind, al waren er ook momenten van frustratie. Daarbij speelt een belangrijke rol dat men goed en plezierig heeft samengewerkt, met waardering voor de verschillende achtergronden, vakgebieden en expertises en respect voor verschillen in perspectieven en

inzichten. De meesten hebben hun deelname juist door die verschillen als een boeiend leerproces ervaren waarbij de onderlinge discussies tot verrassende inzichten leidden en de eigen blik verruimden.

Hoe men precies te werk zou gaan stond van tevoren niet vast. De werkwijze kreeg gaandeweg vorm en werd gevoed door voortschrijdend inzicht. De meeste panelleden hadden hier geen moeite mee. Wel hebben ze het online vergaderen vanwege de COVID-19-maatregelen als lastig en minder fijn ervaren. De interviews geven overigens aan dat fysiek en digitaal vergaderen beide voor- en nadelen hebben. Velen hadden het idee dat de mogelijkheden om informeel te sparren ervoor zorgden dat de inhoudelijke discussies tijdens de fysieke bijeenkomsten makkelijker verliepen. Met name bij het stemmen werkte de besluitvorming online effectiever. Daartegenover stond het gemis aan diepgang omdat men in aparte *break-outrooms* overlegde en niet de gehele discussie kon volgen. Toch is de algemene mening van de panelleden dat het digitale werken niet ten koste van de kwaliteit van het advies is gegaan. Over het Advies Toukomstpanel zijn de panelleden over het geheel genomen tevreden, al zijn er enkele kritische kanttekeningen. Zo is niet iedereen het eens met de selectie van alle ideeën en projecten en had men de argumenten voor afwijzing van projecten graag nog nader uitgewerkt.

Deelname aan het panel was volgens velen een grote opgave, die meer tijd en inspanning kostte dan verwacht, maar zeker de moeite waard was. De coördinatie en inhoudelijke ondersteuning door het Toukomstteam en de voorzitter heeft men zeer gewaardeerd. Het hielp om grip te houden op de complexe en omvangrijke opgave, gaf richting en zorgde voor extra informatie als men dacht onvoldoende kennis te hebben. De houding ten aanzien van experts is ambivalent. De geboden informatie was nuttig en noodzakelijk om tot een goed oordeel te kunnen komen. Enkele panelleden uitten wel bedenkingen over mogelijke beïnvloeding. Achteraf gezien had deze groep de werkwijze van het panel liever zelf bepaald om zo de onafhankelijkheid van het panel en het advies te bewaken. Deze twijfels en bedenkingen werden overigens al gedurende de rit op tafel gelegd en tijdens een tussentijdse evaluatie besproken. Daarna was de meeste kou uit de lucht. Zowel de voorzitter als de panelleden gaven aan dat het achteraf gezien beter was geweest om meer reflectiemomenten in te lassen. Geen van de geïnterviewde panelleden heeft externe pogingen tot beïnvloeding ervaren.

Kracht en kwetsbaarheid van het panel

Terugblikkend benoemen de panelleden zowel de kracht als de kwetsbaarheid van het Toukomstpanel. Het volgende heeft men als kracht ervaren: de diverse samenstelling van het panel, het collectieve verantwoordelijkheidsgevoel, de belangeloze betrokkenheid, het gebruik van gezond verstand, het onderling vertrouwen en de verscheidenheid in perspectieven die de leden inbrachten. Verder had men het idee op een andere en meer integrale manier naar de toekomst van Groningen te kijken dan bestuurders en ambtenaren van wie men een meer specialistische of sectorale benadering verwachtte. Tezamen resulteert dit in wat men als de grote kracht van het Advies Toukomstpanel ziet – de weerspiegeling van wat er onder inwoners leeft en wat naar verwachting voor veel draagvlak voor het advies en de bijbehorende projecten zal leiden. Wat de kwetsbaarheden betreft wijzen panelleden op het gegeven dat men niet altijd voldoende

inhoudelijke kennis had, waardoor men afhankelijk was van de inbreng van experts. Dat komt overeen wat succesvolle burgerpanels elders ervaren (Beauvais & Warren, 2019). Ook bij het inrichten van de werkwijze en het proces was er sprake van afhankelijkheid van het ondersteunend team. Verder kwam de spanning tussen directe en representatieve democratie naar voren; panelleden zijn zich ervan bewust niet gekozen te zijn, al zorgde de selectieprocedure volgens hen wel voor een goede representatie van de bevolking. Men vindt het panel tevens kwetsbaar omdat de uitvoering van het advies afhankelijk is van de bereidheid van politici en bestuurders, en men vraagt zich af welk handelingsperspectief er is als die bereidheid ontbreekt. De balans opmakend vinden panelleden het over het geheel genomen een aanrader om aan een burgerpanel als het Toukomstpanel deel te nemen. In de eerste plaats omdat men het bijzonder waardevol vond om actief bij te dragen aan de toekomst van de eigen leefomgeving; daarnaast waardeerde men de kans op een verrijkende leerervaring en boeiende ontmoetingen.

De positie van het Toukomstpanel binnen NPG

Het Toukomstproject komt voort uit de wens van het NPG-bestuur, de gemeenteraden en Provinciale Staten om de burgers van Groningen te betrekken bij de investeringen in de toekomst van de provincie. Het belangrijkste motief om voor het voorstel van het adviesbureau West 8 te kiezen was dan ook dat het veel ruimte voor burgerparticipatie bood. Het NPG-programmabureau stelde een aantal werknemers vrij om Toukomst te ondersteunen en heeft voor een onafhankelijke voorzitter van het panel gezorgd. Verder heeft het NPG-bestuur geen rol gespeeld in de vormgeving en uitvoering van het Toukomstproject.

Er werd wel de voorwaarde gesteld dat alle projecten voldoen aan het NPG-programmakader en dezelfde procedures volgen als de door de overheid ingediende NPG-programma's en -projecten. Dat betekent dat de besluitvorming over het Advies Toukomstpanel en de nog uit te werken projecten bij het dagelijks bestuur van NPG is gelegd, met advies van de onafhankelijke beoordelingscommissie van NPG. Die commissie heeft in januari 2021 positief geadviseerd over het concept Advies Toukomstpanel. In April 2021 gaf de commissie ook een positief advies over het Toukomstprogrammaplan, wat gevolgd werd door een positief advies van het dagelijks bestuur van NPG. Daardoor konden de indieners samen met het Toukomstteam beginnen met de nadere uitwerking van de projectvoorstellen. In juli 2021 keurden de leden van Provinciale Staten het Advies Toukomstpanel en het goed. Sindsdien kan het NPG-bestuur middelen toekennen aan het Toukomst-programma en kan de uitvoering van de projecten beginnen. Doel van gefaseerde beoordeling en inbedding in het reguliere NPG-proces is om de kwaliteit te borgen, de politieke legitimiteit veilig te stellen en toch al redelijk snel samen met de indieners aan de slag te gaan.

De inbedding van het Toukomstpanel binnen NPG heeft het functioneren van het panel gereguleerd en zijn autonomie begrenst. Het panel was vrij om samen met het Toukomstteam en de voorzitter het beoordelings- en selectieproces te organiseren. De criteria volgens welke men de ideeën en projectvoorstellen diende te beoordelen lagen wel vast, al kon men er eigen criteria aan toevoegen. De zeggenschap van het panel is ook begrenst door de aard van de opdracht: advies

uitbrengen. Het was vervolgens aan het NPG-bestuur en Provinciale Staten om dit advies al dan niet over te nemen.

Ontvangst van het Advies Toukomstpanel en Toukomstprogrammaplan

Het Advies Toukomstpanel en het Toukomstprogrammaplan zijn positief ontvangen door de onafhankelijke beoordelingscommissie, het NPG-bestuur en de Provinciale Staten. De meesten waren trots dat het project zo goed was verlopen en enthousiast over de inhoud van het advies. Bij de Statenleden was er wel enige verwarring over de reikwijdte van hun zeggenschap. Men had ervan tevoren mee ingestemd dat de besluitvormende macht bij het panel zou liggen. Wat had men dan nu nog te zeggen over de inhoud van het advies? Dat wijst op een interessant paradox. Aan de ene kant heeft het feit dat de kaders vooraf door de gevestigde politiek zijn goedgekeurd ervoor gezorgd dat het Toukomstadvies en programmaplan werden aangenomen. Aan de andere kant zorgde het voor enige frustratie onder politici. Men vroeg zich ook af of de burgers van Groningen wel hadden begrepen dat hun stemmen voor bepaalde projecten niet doorslaggevend waren en er dus geen sprake van een burgerverkiezing was. De verwarring geeft aan dat de inrichting van een dergelijk proces veel aandacht vergt (zie ook hieronder).

Naast enthousiasme en trots leven er onder onze gesprekspartners van de beoordelingscommissie, het NPG-bestuur en de Provinciale Staten enige zorgen over implementatie van het Toukomstprogramma. Goede aansluiting tussen projecten, actoren en structuren acht men essentieel, evenals zorgvuldige monitoring en evaluatie. Veel Toukomstprojecten vergen nog nadere uitwerking evenals onderlinge afstemming. Dat vraagt tijd en aandacht. Tegelijk voelen de gesprekspartners druk om de burgers niet te lang te laten wachten, omdat dan hun aanvankelijke energie kan verdampen.

Conclusie

Tot dusver lijkt het Toukomstpanel als democratisch experiment geslaagd. Er ligt een advies dat voorkomt uit veelvuldige gesprekken en dat door alle leden van het panel gesteund wordt. Het is tevens verankerd in publieke en professionele projectbeoordelingen. De gesprekken met de panelleden, het Toukomstteam en de voorzitter geven aan dat men op een goede, betrouwbare en transparante wijze heeft samengewerkt. Er zijn momenten geweest dat de samenwerking minder soepel verliep, bijvoorbeeld toen men moest overstappen op online vergaderen. De open manier waarop het ondersteunende team reageerde op de zorgen van panelleden over hun autonomie, onderstreept tegelijk de kwaliteit van de samenwerking. Er was bij zowel de panelleden als het Toukomstteam ruimte voor kritische zelfreflectie, voor het erkennen van fouten en bereidheid tot aanpassing van de manier van werken. Opvallend zijn verder zowel de kracht van de intrinsieke motivatie en het verantwoordelijkheidsgevoel als de nauwgezetheid en integriteit waarmee de panelleden te werk gingen. Voor wat de inhoud van het advies betreft valt op dat men de synergie tussen de projecten benadrukt en veel aandacht geeft aan cultuur, natuur en landschap. Het panel hecht belang aan een positieve beleving van wat Groningen eigen is als voedingsbodem van onderlinge verbondenheid en inzet van de Groningse inwoners en als manier om het imago van

Groningen te verbeteren. Daarnaast is er veel aandacht voor verbetering en behoud van het Groningse landschap en cultureel erfgoed.

Er komt ook een aantal kwetsbaarheden aan het licht. Zo was de taak die het panel moest vervullen groter en complexer dan men van tevoren had verwacht. Dat probeerde men op te vangen door het panel zoveel mogelijk te ondersteunen door een voorzitter, procesbegeleiders en door experts. Dat was nodig en nuttig, maar werd door sommige panelleden ook als poging tot beïnvloeding en beperking van hun autonomie ervaren. Hetzelfde geldt voor de voorbereidingen die zijn getroffen om het burgerpanel in te richten en de werkwijze van tevoren al in de basis vorm te geven. Hier blijkt de wens om burgers zoveel mogelijk inbreng te laten hebben op gespannen voet te staan met de zorg hen niet te overvragen en hen tot een inhoudelijk geïnformeerde besluitvorming te laten komen.

De legitimiteit van de genomen besluiten vormt een andere bron van spanning. Het publiek en de politiek hadden immers geen stem in het besluitvormingsproces van het Toukomstpanel. Burgers konden van tevoren hun mening kenbaar maken en hun overwegingen zijn door het panel meegewogen. De legitimiteit van het Advies Toukomstpanel was verder gewaarborgd doordat de verkozen politieke vertegenwoordigers van tevoren instemden met de inrichting van het proces. Daarnaast was het Advies Toukomstpanel ingebed in het formeel goedgekeurde NPG-programmakader en de procedures van NPG.

Wat de legitimiteit en representativiteit van het panel betreft verwijst men in het Advies Toukomstpanel naar de wijze waarop de leden geselecteerd zijn en naar de diversiteit van het panel. Wat leeftijd, woonplaats en beroep betreft is dat gelukt. Wel bestaat het panel voor bijna twee derde uit mannen en heeft de meerderheid een hogere opleiding. Dit is in lijn met de ervaringen met burgerpanels elders: het zijn vaker hoogopgeleiden mannen die zich aanmelden voor een burgerpanel (Hendriks et al. 2021). Mede daarom is inbedding in de reguliere politieke besluitvorming van belang (ibid; Karpowitz en Raphael, 2014). De panelleden verwezen overigens herhaaldelijk naar de diversiteit van de perspectieven en standpunten die tijdens discussies naar voren kwamen. Het is juist de verscheidenheid van perspectieven, het vergelijken van argumenten en gezamenlijk redeneren dat burgerpanels tot een waardevolle verrijking van de ‘gewone’ democratie maakt (Hendriks et al. 2021). Bij Toukomst heeft men er verder voor gezorgd dat de leden door de inbreng van experts over de nodige kennis en informatie konden beschikken en dat een onafhankelijke voorzitter hun gezamenlijke redenering faciliteerde; beide zijn belangrijke onderdelen van legitimiteit (ibid). De panelleden waren minder tevreden over het werken in wisselende subgroepen omdat ze daardoor niet over alles konden meepraten, het overzicht soms misten of voortborduurden op het denkproces van anderen. Uit ervaringen elders blijkt echter dat deze manier van werken klikvorming voorkomt en daardoor juist bijdraagt aan legitimiteit (ibid).

Het valt op hoeveel zorgen de panelleden zich maakten over de reactie vanuit overheid en politiek. Ten dele is dit te verklaren doordat de spelregels niet helemaal duidelijk waren in het begin. Daarnaast is de afstand die tussen het Toukomstpanel, het NPG-bestuur en de (lokale) overheden is bewaard, misschien een factor van belang. Die afstand was belangrijk om de onafhankelijkheid

van het panel te borgen, maar heeft ook geleid tot onbekendheid en onzekerheid onder de panelleden over de verdere gang van zaken.

Achteraf blijkt dat er wat de instemming met de plannen betreft weinig reden tot zorg was. Zowel de onafhankelijke beoordelingscommissie en het NPG-bestuur als de leden van Provinciale Staten zijn doorgaans enthousiast over de inhoud van het Advies Toukomstpanel en het Toukomstprogrammaplan, tevreden over het proces en trots op de grote inzet van de Groningse bevolking. Ook hier blijkt dat een goede procesinrichting en formele politieke goedkeuring belangrijke elementen zijn voor het slagen van een dergelijk democratisch project (Hendriks, 2016). Het heeft echter niet alle spanning wegenomen, zoals blijkt uit de verwarring en frustratie onder een aantal Statenleden over hun mogelijkheid om mee te praten over de inhoud van het programma.

Daarnaast ontstond er enige discussie over de inzichtelijkheid van het besluitvormingsproces, omdat initiatiefnemers van een niet verkozen project aan Statenleden steun vroegen voor een herbeoordeling van het project. De motie werd afgewezen omdat Toukomst naar mening van de meeste Statenleden vooraf voldoende inzicht in de gang van zaken had gegeven. Het voorval laat zien dat het publiek ook bij een op burgerparticipatie leunend project ontevreden kan zijn met de gang van zaken of de inhoud van het advies. Juist wanneer burgers over de voorstellen van andere burgers beslissen, is het belangrijk om openheid over de gang van zaken te geven (Hendriks et al. 2021; Karpowitz en Raphael, 2014). Dat heeft men bij Toukomst op allerlei manieren gedaan. Zo bevat het Advies Toukomstpanel veel informatie over het proces en de argumentatie die tot aanname of afwijzing van projecten heeft geleid. Daarnaast heeft men gedurende de besluitvorming inzicht gegeven in hoe men te werk ging door journalisten uit te nodigen en berichten in de media te publiceren. Ook dit onderzoek geeft blijk van de wens tot openheid en transparantie. De politieke onrust die is ontstaan naar aanleiding van een niet verkozen project laat zien dat het verstrekken van informatie niet alle spanning oplost. Dat is ook nauwelijks mogelijk omdat dit soort spanning inherent is aan democratische experimenten. Het is bovendien het resultaat van het wezenlijke verschil in inrichting en het functioneren van de besluitvorming van een burgerpanel en de gevestigde politiek. Waar de politiek een representatieve functie heeft en in haar keuzes invloeden en directe belangen van buitenaf mee kan wegen, werkt een burgerpanel vanuit een ander principe. Hier komt een selecte groep deelnemers tot een gezamenlijke beslissing door onder professionele begeleiding een gezamenlijk leerproces te doorlopen. Een dergelijk proces functioneert op basis van gelijkwaardigheid en vertrouwen en heeft daarvoor een afgeschermd omgeving nodig (Karpowitz & Raphael, 2014).

Bij het NPG-bestuur en de provinciale en lokale overheden leven tevens zorgen over hoe men kan zorgen dat de implementatie succesvol verloopt, de projecten goed aansluiten op elkaar en op het bestaand beleid en het algehele NPG-programma. Zo is er bij sommige projecten sprake van enige overlap, terwijl andere elkaar in de weg zouden kunnen lopen. In veel gevallen bestaat ook de noodzaak tot cofinanciering. Het is kortom zaak dat men de verschillende programma's en structuren goed op elkaar aan laat sluiten.

Tegelijk is het belangrijk om de eigenheid van Toukomst te bewaken en de specifieke energie van burgerinitiatieven te behouden. Toukomst was immers bedoeld om anders te zijn en af te wijken van regulier beleid en de ‘gewone’ democratie – zowel inhoudelijk als procesmatig. Men wilde de inwoners van Groningen bij NPG betrekken om nieuwe ideeën op te doen en om projecten te ontwikkelen die nog niet bestonden. Zo wilde men bovendien beter begrijpen wat Groningers waarderen en aan hun leefomgeving bindt en wat hun actieve betrokkenheid voedt. De start van het Toukomstproject getuigt van bestuurlijk en politiek lef – men heeft het aangedurfd om ongebaande paden te betreden zonder helder zicht op de uitkomst. Het is niet vreemd dat er sprake is van schrik nu men moet nadenken over het vervolg. Men heeft immers gekregen waarom men vroeg – een ander advies dan men gewend is, met nieuwe ideeën voor projecten en andere prioriteiten. Enige schuring met het reguliere beleid en de ‘gewone’ democratie lijkt dan onvermijdelijk. Ook naar de toekomst toe is de spanning nog niet helemaal uit de lucht. Het NPG-bestuur moet immers elk afzonderlijk Toukomstproject nog goedkeuren, volgend op een advies van de onafhankelijke beoordelingscommissie. Formeel hebben beiden het recht en de plicht om alle projecten aan te houden of af te wijzen die niet voldoen aan de kaderrichtlijnen van het NPG. Tegelijkertijd gaat het om projecten van burgers die men juist had aangemoedigd om andere en ‘eigenwijze’ projecten in te dienen. Het is daarom te verwachten dat er ook in de volgende fase sprake zal zijn van spanningen tussen de gevestigde politiek en NPG en de leefwereld van burgers en Toukomst. De grote uitdaging is het lef om te vernieuwen vast te houden en de momenten van schrik en wrijving te gebruiken voor een reflectie op hoe men samen met behulp van NPG kan bijdragen aan een goede toekomst voor alle Groningers.

Aanbevelingen

De ervaringen met Toukomst geven aanleiding tot een aantal aanbevelingen voor Toukomst en de inrichting van toekomstige burgerpanels. Toukomst laat duidelijk zien dat inwoners graag mee willen praten over de inrichting van hun leefomgeving. Ze kennen hun eigen leefomgeving van binnenuit, weten waar verbetering nodig is, en waar potentieel tot ontwikkeling ligt. Ze zijn bereid om zorg te dragen voor de toekomst, niet (alleen) vanuit hun eigen belang maar vanuit verbondenheid met en liefde voor die leefomgeving. Ze benoemen zodoende aspecten die in de ontwikkelingsplannen van de overheid onderbelicht bleven. Daarbij gaat het om sociale samenhang en samendoen, om een verbindende identiteit die tot uiting komt in een gedeelde cultuur en gehechtheid aan het landschap. Allemaal aandachtspunten die passen in de groeiende aandacht voor brede welvaart en die het reguliere beleid wezenlijk kunnen verrijken.

Toukomst leert ons dat het belangrijk is om de aansluiting tussen burgerpanels en regulier bestuur en beleid goed te organiseren. Het is belangrijk om de legitimiteit van de nieuwe democratie te waarborgen zonder de unieke inbreng te verliezen en zonder de bereidheid van burgers om zich in te zetten door vergaande formalisering te ondermijnen. Dat is makkelijker gezegd dan gedaan. Een heldere afbakening van rollen en taken zijn belangrijk, evenals transparantie over spelregels zodat het voor burgers en overheid duidelijk is waaraan ze zich

committeren. Daarnaast verdient het aanbeveling om belangrijke buitenstaanders zoals raden, staten en bevolking te blijven informeren over de opgave van het burgerpanel en de gang van zaken: het hoe en waarom van de instelling van een burgerpanel, over de organisatie van het proces en de controle op de uitkomst. Transparante communicatie kan onbegrip en teleurstelling voorkomen en enthousiasme mobiliseren. Om de onafhankelijkheid van het panel te borgen is het belangrijk om de leden goed af te schermen tegen externe beïnvloeding. Verder blijkt uit de ervaringen van Toukomst dat het wenselijk is om een burgerpanel zo vroeg mogelijk te betrekken bij de inrichting van het proces en de werkwijze. Daarnaast is cruciaal voor de kwaliteit van het resultaat dat de panelleden de nodige inhoudelijke deskundigheid kunnen ontwikkelen en dat het proces van gezamenlijke redenering iedereen dezelfde kansen biedt. Voor het eerste is ondersteuning door inhoudelijke experts noodzakelijk en voor het laatste een goede moderatie. Uiteindelijk gaat het er om de juiste balans tussen de gewenste autonomie en de benodigde professionele ondersteuning te vinden. Maar het is ook van belang om het te doorlopen traject te benaderen als een leerproces met daarin voldoende momenten van reflectie en tussentijdse evaluatie.

Daarnaast lijkt het verstandig om de manier waarop Toukomst bij de gevestigde politiek aangesloten is geweest nog eens te overdenken. Hoewel het besluitvormingstraject van Toukomst op zich goed heeft gewerkt, waren de implicaties ervan niet altijd duidelijk voor alle betrokkenen. Provinciale Staten had ermee ingestemd de inhoudelijke beoordeling van het programma was voorbehouden aan het NPG-bestuur en de onafhankelijke beoordelingscommissie. Een aantal Statenleden realiseerden zich echter pas achteraf dat ze hiermee hun zeggenschap hadden opgegeven en tevens geen inhoudelijke inbreng meer hadden. Ook vanuit de projectorganisatie leek het traject niet helemaal duidelijk, want men bleef het panel zeggen dat het uiteindelijk aan de politiek was om het Advies Toukomstpanel goed te keuren. De panelleden waren daarom bezorgd dat hun advies nog kon sneuvelen in de politieke besluitvorming. Ook de beoordelingscommissie ervaart een zekere spanning. Formeel heeft de commissie de plicht projecten af te keuren die niet aan het NPG-programmakader voldoen; tegelijkertijd is het ingewikkeld om projecten af te wijzen die door het burgerpanel zijn gekozen en deel uitmaken van een door de politiek goedgekeurd programma.

Het gaat hier om spanningen die inherent zijn aan het verschil tussen de reguliere politiek en een democratisch instrument zoals een burgerpanel. Formeel is de besluitvorming vanuit de gekozen politiek openbaar en daarmee tot op het einde beïnvloedbaar. De besluitvorming van burgerpanels werkt echter vanuit een andere gedachte waarbij een geselecteerde groep deelnemers op basis van gelijkwaardigheid en onderling vertrouwen een onderling leer- en argumentatieproces doorloopt die die alleen in een veilige en beschermde omgeving kan plaatsvinden (Karpowitz & Raphael, 2014; Niesen, 2019). Bij Toukomst heeft men af en toe bezoekers uitgenodigd, zoals journalisten en de onderzoekers; maar om daarbij de vrijheid van het gesprek en de deelnemers te beschermen, waren er geen formele verslagen die inzage boden in de gang van zaken.

Meer in het algemeen laat dit onderzoek zien dat een project zoals Toukomst van grote waarde kan zijn en nieuwe inzichten geeft in wat bewoners belangrijk vinden en waar ze zich voor willen inzetten ten behoeve van hun leefomgeving. De ingediende projecten leveren interessante ideeën op die een goede aanvulling zijn op de projecten en programma's die door de overheid zijn ontwikkeld in het kader van NPG. Toukomst onderstreept in het bijzonder het belang van cultuur, natuur en landschap voor de identiteit en het thuisgevoel van Groningse inwoners. Dit komt ook tot uiting in het Toukomstbeeld 2040 en de in het Toukomstpanorama geïllustreerde toekomstvisie (<https://www.toukomst.nl/toukomstbeeld/>). Tot nu toe zijn het Toukomstbeeld 2040 en panorama vooral gebruikt om bekendheid te geven aan het Advies Toukomstpanel. Maar het verdient aanbeveling te verkennen hoe de visie van Groningers kan bijdragen op de ruimtelijke inrichting van de provincie en, onder andere, de gesprekken rondom de Nederlandse Omgevingsvisie (NOVI).

Terugblikkend kunnen we concluderen dat het burgerpanel goed gefunctioneerd heeft. Ook de besluitvorming heeft positief uitgepakt, omdat men het formele besluitvormingstraject van het project van tevoren goed heeft ingekaderd. Het is nu tijd voor uitvoering en implementatie. Het is belangrijk om ook dit proces te monitoren en zowel de resultaten als de dynamiek in kaart te brengen en te evalueren. Want ook in de uitvoeringsfase valt er nog veel te leren van Toukomst wat van grote waarde kan zijn voor andere burgerparticipatieprocessen. We verwachten dat een goede aansluiting tussen de Toukomstprojecten en de gevestigde beleidsstructuur, de inzet van juiste competenties en een soepele samenwerking tussen de verschillende actoren van essentieel belang zullen zijn. Zeker voor de indieners die hun project als vrijwilligers in hun eigen tijd uitvoeren is het belangrijk om de vaart erin te houden. Daarbij is professionele ondersteuning essentieel (Ubels, 2020). De ervaringen met het proces tot nu laten zien dat helderheid van het proces eveneens van groot belang is. Ook hier gaat het erom duidelijk te maken wat de verschillen zijn tussen Toukomst en het bestaande beleid (waaronder NPG-programma); hoe ze elkaar kunnen aanvullen, wat de spanningsvelden kunnen zijn en wat dat concreet betekent voor de insteek, inzet en bijdrage van alle betrokkenen: initiatiefnemers, politici en belanghebbenden.

BRONNEN

Beauvais, E. and Warren, M.E. (2019). What can deliberative mini-publics contribute to democratic systems? *European Journal of Political Research*, 58: 893-914.

Hendriks, C.M Coupling citizen and elites in deliberative systems: the role of institutional design. *European Journal of Political Research*, 55: 43-60.

Hendriks, F., Jacobs K., en Michels, A. (2021). *Nationale Burgerfora. Verkenning van nationale burgerfora als democratisch gereedschap*. Den Haag: ministerie van BZK.

Karpowitz, C.F. en Raphael C. (2014). *Deliberation, Democracy, and Civic Forums: Improving Equality and Publicity*. New York: Cambridge University Press.

Niesen, C. (2019). When citizen deliberation enter real politics: how politicians and stakeholders envision the place of a deliberative mini-public in political decision making. *Political Sciences*, 52: 481-503.

NPG (2021). *Toukomst: Advies Toukomstpanel*

NPG (2020). *Besluit machtigen bestuurders van Nationaal Programma Groningen*.

NPG (2019). *Bestuursovereenkomst Nationaal Programma Groningen*.

NPG (2019). *Programmakader Nationaal Programma Groningen*.

NPG (2018). *Startdocument Nationaal Programma Groningen*.

Setälä, M. (2017). Connecting deliberative mini-publics to representative decision making. *European Journal of Political Research*, 56: 846-863.

Stroebe, K.; Postmes, T. Kanis, B.; de Jong, M.; Schoutens, L., Adams, W.; Boendermaker, M. (2021) Eindrapport Gronings Perspectief fase 2; Groningen: Rijksuniversiteit Groningen

Ubels, H. (2020). Novel forms of governance with high levels of civic self-reliance. Dissertation, University of Groningen.

West 8 (2019). *Toekomstbeeld Groningen 2040 - Inschrijving West 8 Nationaal Programma Groningen*

West 8 en draaijer+partners (2020). *Advies aan Toukomstpanel. Over de manier van uitwerking, organisatie en uitvoering van Toukomstprojecten*.