



6

PARTICIPATIE EN VERTEGENWOORDIGING IN DE PROVINCIALE POLITIEK

Harmen Binnema

Aan de voorkant van projecten en processen leggen we verbindingen met gemeenten, ondernemers, onderwijs/kenninstellingen, maatschappelijk middenveld en inwoners van Drenthe. In deze samenwerking staan we naast elkaar en werken we samen op basis van gelijkwaardigheid met respect voor ieders rol en verantwoordelijkheid.¹

6.1 DE DILEMMA'S VAN PARTICIPATIE EN VERTEGENWOORDIGING

In navolging van de gemeenten een jaar eerder ging in de provincies in 2003 de dualisering van start. Daarmee begon ook de discussie over de kaderstellende, controlerende en volksvertegenwoordigende rol van Provinciale Staten en de vraag op welke manier de provincie aan met name die laatste rol een goede invulling kon geven. Zoals veel provinciale bestuurders en volksvertegenwoordigers bij de invoering van het dualisme aangaven en vandaag de dag nog benadrukken, zijn veel taken die de provincies uitvoeren niet direct zichtbaar voor hun inwoners. Dat maakt het lastig om in een klassieke zin over een relatie tussen kiezers en gekozenen te spreken, waarbij de eerste groep een mandaat geeft en de tweede groep over de invulling en uitvoering van dat mandaat verantwoording aflegt.

¹ Provincie Drenthe, *Dynamisch en Ondernemend – Collegeakkoord op hoofdlijnen 2017-2019* (Assen, 2015).

Vanuit het perspectief van *citizen effectiveness* is een zekere mate van *directe* invloed – door participatie van inwoners – en *indirecte* invloed – doordat gekozen vertegenwoordigers handelen namens inwoners – echter van groot belang. In het hoofdstuk van Ron de Jong en Julien van Ostaaijen ging het al over verkiezingen als een van de formele participatiemogelijkheden, hier bouwen we daarop voort door naar andere vormen van participatie te kijken, maar ook door in te zoomen op de vertegenwoordigers die hun plek aan verkiezingen te danken hebben.

Terwijl in sommige gemeenten inwoners de raadsleden kennen en er regelmatig onderling contact is, is dat in de provincie vrij ongebruikelijk. De meeste Statenleden zijn onbekend op het moment dat zij worden gekozen en blijven dat ook gedurende de zittingsperiode. Een klassiek nieuwswitem voorafgaand aan Statenverkiezingen is dat van de journalist die de markt op gaat met een foto van de commissaris van de Koning en aan willekeurige voorbijgangers vraagt wie op de foto staat. Het overgrote deel herkent hem of haar niet. Laat staan wanneer hetzelfde gedaan zou worden met foto's van Statenleden. Van actieve regionale media die berichten over provinciale politiek is, op enkele uitzonderingen na, weinig sprake.² Het alternatief van directe communicatie dat veel Statenleden enthousiast twitterend en facebookend kiezen, compenseert dit gebrek aan aandacht niet. Al was het maar omdat het merendeel van de socialemediagebruikers niet op zoek is naar of zich uitlaat over (provinciale) politieke onderwerpen.

Omgekeerd geldt dit net zo goed. Wanneer er weinig tot geen media zijn die actief zoeken naar maatschappelijke vraagstukken waar de provincie zich mee zou moeten bezighouden, komt de verbinding tussen de publieke agenda en de politieke agenda niet of moeizaam tot stand. Weinig inwoners weten Statenleden te vinden, noch via persoonlijk contact, noch via de digitale weg. Tot slot zijn de onderwerpen waarop de onderzoeks- en opiniebureaus Nederlanders bevragen, eerder op de landelijke politiek georiënteerd, zoals het vertrouwen in Kamerleden en ministers of concrete onderwerpen als het afschaffen van de dividendbelasting of de gevolgen van de brexit. Het is al met al voor Statenleden nog niet eenvoudig erachter te komen wat er onder inwoners leeft en welke onderwerpen meer of minder aandacht zouden vragen.

Daar staat tegenover dat in provincies iedere vier jaar verkiezingen wor-

den gehouden, waarbij politieke partijen in hun verkiezingsprogramma's en bijbehorende campagnes beloften doen aan kiezers over hoe het provinciaal beleid er naar hun ideaalbeeld uit zou moeten zien. In veel van die verkiezingsprogramma's, en ook in de collegeprogramma's die daarop volgen, wordt het belang van betrokkenheid van en draagvlak bij inwoners benoemd. Hierin klinkt de belofte door van burgerinvloed. Het citaat aan het begin van dit hoofdstuk uit het collegeprogramma 2015-2019 van Drenthe is illustratief voor de manier waarop provinciebesturen vervolgens proberen dit thema handen en voeten te geven. Is het toeval dat de inwoners als laatste groep worden benoemd? Bovendien ligt weliswaar de nadruk op het leggen van verbindingen en op het aangaan van samenwerking, maar wordt intrussen het primaat van de politiek wel bewaakt. Meedoen en meedenken worden gestimuleerd, maar uiteindelijk gaan Gedeputeerde en Provinciale Staten over de besluitvorming. Participatie, maar met mate, lijkt het devies.

In dit hoofdstuk staat de vraag centraal tot op welke hoogte er in provincies sprake is van *citizen effectiveness*. Dat houdt ten eerste in de manier waarop Provinciale Staten invulling geven aan de volksvertegenwoordigende rol (indirecte invloed) en ten tweede welke mogelijkheden inwoners hebben en benutten om te participeren (directe invloed). De eerste stap die we bij het beantwoorden van die vraag moeten zetten is verhelderen wat we onder vertegenwoordiging en participatie verstaan. Vervolgens verkennen we wie de politici zijn die de inwoners van de provincie (zeggen te) vertegenwoordigen. Dit gebeurt aan de hand van een aantal sociaal-demografische kenmerken van Statenleden en sluit aan bij het idee van *descriptive* vertegenwoordiging: in hoeverre zijn de gekozen politici een afspiegeling van de bevolking? Ten derde brengen we in kaart wat de opvattingen zijn van de Statenleden zelf over hun vertegenwoordigende rol, aan de hand van een tweetal enquêtes onder Statenleden die zijn gehouden in 2017. Ten vierde kijken we naar manieren waarop provincies inwoners betrekken in verschillende fasen van de beleidsvorming en of inwoners zelf het initiatief daartoe nemen.

6.2 VERTEGENWOORDIGING EN PARTICIPATIE VERKEND

Bij het beoordelen van de democratische kwaliteit van de provincie gebruiken we het perspectief van burgerinvloed. Eenvoudig gezegd neemt de kwaliteit toe; wanneer meer inwoners hun stempel kunnen drukken op het

2. N. Hiebrink en E. van Voorst, *Regionale media: nog en ooit van provinciale democratie?* (Zwolle, 2011).

provinciale beleid, waarbij degenen die participeren en invloed uitoefenen een goede afspiegeling zijn van de gehele bevolking. Met andere woorden, het gaat niet alleen om de macht van het getal, maar ook om de diversiteit binnen deze aantallen. Dit begint bij de provinciale verkiezingen – wie komen op, wie blijven thuis? – maar het gaat hier ook over diverse andere vormen van participatie tussen de verkiezingen in.

Een vergelijkbaar criterium geldt voor degenen die de inwoners vertegenwoordigen: zijn zij een goede afspiegeling van de provinciale kiezers en staan zij in voldoende mate open voor de wensen en voorkeuren van inwoners, zodanig dat zij niet alleen luisteren, maar ook bereid zijn hun standpunten bij te stellen? Een belangrijke vervolgstap is dan de mate waarin die vertegenwoordigers in staat zijn namens hun achterban invloed op provinciaal beleid uit te oefenen, wat in het volgende hoofdstuk van Hans Vollaard over de invloed van Provinciale Staten op Gedeputeerde Staten aan bod komt.

Een cruciale vraag bij de invulling van de indirecte invloed en de manier waarop Statenleden hun volksvertegenwoordigende rol invullen, is wat we eigenlijk verstaan onder vertegenwoordiging. Bij deze vraag zijn de vier typen vertegenwoordiging die Hanna Pitkin onderscheidt, leidend.³ Deze indeling wordt nog steeds veel gebruikt in de politieke theorie en biedt een goed kader voor het duiden van vertegenwoordiging door Statenleden. Pitkins opvatting van vertegenwoordiging – ‘het opnieuw aanwezig laten zijn’ – is dat de ideeën, wensen, voorkeuren en verlangens onder de bevolking via de politieke actoren zichtbaar, hoorbaar en tastbaar worden gemaakt in de politieke arena. In de context van dit boek: Statenleden dus die in de Statenzaal, op werkbezoek, op televisie, op twitter of waar dan ook spreken en handelen namens anderen.

Het eerste type vertegenwoordiging dat Pitkin benoemt is *formeel*: de regels en procedures die aan de vertegenwoordiging voorafgaan en die de vertegenwoordiger in deze positie hebben gebracht. Vervolgens is de vraag welke mogelijkheden er zijn om de vertegenwoordiger te straffen wanneer hij zijn werk niet goed doet en in welke mate hij verantwoordelijkheid draagt. In dit idee van vertegenwoordiging zijn verkiezingen een cruciaal mechanisme. Het tweede type vertegenwoordiging is *symbolisch*: datgene waar een vertegenwoordiger voor staat, waarop hij herkenbaar is als ‘een van

ons’. Het gaat niet zozeer om formele procedures, maar om de acceptatie door degenen die iemand zegt te vertegenwoordigen: boeren, ondernemers, lhbt, etnische minderheden, laagopgeleiden, etc.

Het derde type vertegenwoordiging is *descriptief*: de mate waarin de vertegenwoordiger overeenkomt met kenmerken van de achterban. In hoeverre is er sprake van gelijkernis, van afspiegeling? Een jonge, laagopgeleide alleenstaande moeder kan het beste worden vertegenwoordigd door een jonge, laagopgeleide alleenstaande moeder. Dit type vertegenwoordiging wordt vaak meer op het collectief dan op individuele vertegenwoordigers toegepast. Ofwel: komt de samenstelling van de Staten op sociaaleconomische en demografische kenmerken overeen met die van de bevolking? Het vierde type vertegenwoordiging is *inhoudelijk*: komt het spreken en handelen van de vertegenwoordiger overeen met de wensen en voorkeuren van degenen die hij vertegenwoordigt, worden hun belangen goed behartigd?

In de praktijk zullen Statenleden combinaties van deze typen vertegenwoordiging in zich hebben en zullen politieke partijen op zoek zijn naar verschillende typen vertegenwoordigers in een Statenfractie. Het is ook lastig op voorhand aan te geven welke route van vertegenwoordiging – de meer descriptieve of meer inhoudelijke – het meest aan burgerinvloed bijdraagt. We zullen in dit hoofdstuk dan ook met name in kaart brengen welk type van vertegenwoordiging bij de Statenleden het meest naar voren komt.

De directe vorm van invloed zien we terug in burgerparticipatie. We hebben het dan over wat het Sociaal en Cultureel Planbureau ‘beleidsbeïnvloedende participatie’ noemt, dit als tegenhanger van ‘zelfredzame participatie’ waarin inwoners zelf aan de slag gaan, zonder dat ze de overheid nodig hebben of erop zijn gericht het beleid te veranderen.⁴ Die laatste vorm van participatie komt op provinciaal niveau beperkt voor (en is nauwelijks onderzocht) en valt buiten de scope van dit hoofdstuk.

Binnen de participatie die gericht is op beleidsbeïnvloeding zijn weer gradaties aan te brengen. Word je als inwoner vooral geïnformeerd over wat de provincie van plan is te gaan doen, of krijg je de mogelijkheid zelf aan de uitvoering bij te dragen? Een manier om die gradaties van participatie te onderscheiden is de nog altijd veelgebruikte ‘ladder of citizen participation’ die bijna vijftig jaar geleden door Sherry Arnstein werd ge-

+ Sociaal en Cultureel Planbureau, *Hoeremacht op eigen kracht. Een brede verkenning van ontwikkelingen in burgerparticipatie* (Den Haag, 2014).

3 H.F. Pitkin, *The concept of representation* (Berkeley, 1967).

introduceerd.⁵ Op elke trede van de ladder wordt een andere rol van zowel overheid als inwoners verwacht. In de oorspronkelijke versie was sprake van acht treden, waarbij alleen bij de bovenste drie (citizen control, delegation, partnership) in haar ogen sprake was van invloed van burgers. De twee treden helemaal onderaan golden als non-participatie en de treden drie tot en met vijf in het midden betekenden een bescheiden rol voor burgers, die wel in enige mate door de overheid werden betrokken, maar vooral mochten luisteren en geïnformeerd werden. De wat recentere variant van de participatieladder die in beleidskringen veel wordt gebruikt, bestaat nog uit vijf treden, van onder naar boven: informeren, raadplegen, adviseren, coproduceren, (mee)beslissen.⁶

Het idee achter een participatieladder is dat een (provinciale) overheid voorafgaand aan het maken van nieuw beleid kan bedenken in welke mate inwoners kunnen participeren. Immers, hoe hoger op de ladder, des te groter de invloed van inwoners en ook des te hoger de verwachtingen van inwoners dat hun participatie effect zal hebben. De besluitvorming kan daar vervolgens op worden ingericht: wie praten op welk moment waarover mee en met welk doel? De provincie Overijssel heeft dit in haar Participatiecode het meest uitgebreid vastgelegd, met voor elke trede van de participatieladder niet alleen een omschrijving van wat die trede inhoudt, maar ook de beoogde rol van de participant.⁷ Bovendien is een extra trede van 'zelfbeheer' toegevoegd, met als concrete voorbeelden initiatieven van inwoners om natuur te beheren of zelf duurzame energie op te wekken. Daarnaast is de bedoeling van de Participatiecode om goed na te denken over het moment waarop participatie wordt ingezet, omdat dit verschil maakt voor de invloed die inwoners kunnen uitoefenen: hoe eerder in het proces, hoe meer.

Wat opvalt bij veel van de treden in het midden is dat niet zozeer inwoners als participanten worden genoemd, maar waterschappen, gemeenten, bedrijven, maatschappelijke organisaties of belangengroepen. De participatieladder van Overijssel bevestigt dus het dilemma dat we in de inleiding schetsen: op weinig van deze treden is sprake van verbinding tussen inwoners en provinciale

| Vorm van participatie | Middelen |
|--|--|
| <p>Zelfbeheer</p> <p>Groepen nemen zelf het initiatief om in eigen beheer voorzieningen tot stand te brengen en te onderhouden. Politiek en bestuur zijn hier niet bij betrokken.</p> | <p>Rol van participant: initiatiefnemer</p> <p>Particulier natuurbeheer, cluster van bewoners rond duurzame energie. De overheid kan lokale initiatieven ondersteunen en hier uiteindelijk beleid rond ontwikkelen.</p> |
| <p>Coproduceren</p> <p>Politiek, bestuur en betrokkenen komen gezamenlijk een agenda overeen, waarna samen naar oplossingen gezocht wordt. De politiek verbindt zich aan deze oplossingen met betrekking tot de uiteindelijke besluitvorming. De participant is samenwerkingspartner.</p> | <p>Rol van participant: samenwerkingspartner (vaak waterschappen, gemeenten, organisaties)</p> <p>Overleggroepen, convenanten, werkateliers, projectgroepen, stuurgroep</p> |
| <p>Meebeslissen</p> <p>Politiek en bestuur laten de ontwikkeling van en de besluitvorming over aan de betrokkenen, waarbij de ambtelijke organisatie een adviserende rol vervult. De politiek neemt de resultaten over, na toetsing aan vooraf gestelde randvoorwaarden. De participant is meebeslisser.</p> | <p>Rol van participant: meebeslissen</p> <p>Subsidieontvangers/beschikkingen</p> |
| <p>Adviseren – nog geen plan alleen eerste contouren</p> <p>Politiek en bestuur stellen in beginsel de agenda samen, maar betrokkenen hebben de gelegenheid om problemen aan te dragen en oplossingen te formuleren, waarbij deze ideeën een volwaardige rol spelen in de ontwikkeling van beleid. De politiek verbindt zich in principe aan de resultaten, maar kan bij de uiteindelijke besluitvorming hiervan (beaangumeenteerd) afwijken. De participant is adviseur.</p> | <p>Rol van participant: adviseur, beginspraak (veelal top van bedrijven, organisaties, instellingen, plaatselijke belangengroepen)</p> <p>Adviesraden, expertmeetings, rondtafelgesprekken, workshops</p> |
| <p>Raadplegen – plan ligt er al</p> <p>Politiek en bestuur bepalen in hoge mate zelf de agenda, maar zien betrokkenen als gesprekspartners bij de ontwikkeling van beleid. De politiek verbindt zich niet aan de resultaten van de gesprekken. De participant is de geconsulteerde.</p> | <p>Rol van participant: adviseur eindspraak (vaak inwoners)</p> <p>Inspiraakavonden, hoorzittingen, digitale peilingen, enquêtes, burgerpanel, focusgroep, consultatiegroep</p> |
| <p>Informeren</p> <p>Politiek en bestuur bepalen zelf de agenda voor besluitvorming en houden betrokkenen op de hoogte. Betrokkenen hebben geen inbreng in de beleidsontwikkeling. De participant is toehoorder.</p> | <p>Rol van participant: toeschouwer</p> <p>Informatieavonden, internet, huis-aan-huisblad, magazine <i>Ij & Overijssel</i>, folders, nieuwsbrieven, campagnes etc.</p> |

5 S.R. Armstrong, 'A Ladder of Citizen Participation', *Journal of the American Institute of Planners* 1969 (4), 216-224.

6 J. Edelenbos en R. Monnikhof, *Lokale interactieve beleidsvorming: Een vergelijkend onderzoek naar de consequenties van interactieve beleidsvorming voor het functioneren van de lokale democratie* (Utrecht, 2001).

7 Participatiecode Overijssel, Staatsvoorsiel nr. 15/2014/1080.

politici. Zowel via de directe (participatie) als de indirecte weg (vertegenwoordiging) lijkt het ingewikkeld aan burgerinvloed concrete invulling te geven.

6.3 KENMERKEN VAN DE VERTEGENWOORDIGERS

Bij de verkiezingen voor Provinciale Staten in 2015 waren er 12,8 miljoen kiesgerechtigde inwoners. Zij worden in twaalf provinciehuizen vertegenwoordigd door 570 Statenleden. Een rekensom leert dat ieder Statenlid ruim 22.400 kiesgerechtigden vertegenwoordigt. Dit is per persoon beduidend meer dan voor de bijna 8900 raadsleden die in Nederland zijn gekozen en ook meer dan in de provinciale situatie van voor 2007, toen er nog 764 Statenleden waren. Het betreft bovendien een gemiddelde, waarin de flinke variatie in de inwonertallen van provincies niet zichtbaar is. Zo is het aantal inwoners van de grootste provincie, Zuid-Holland, tien keer zo hoog als dat van de kleinste provincie, Zeeland, maar het verschil in aantal zetels niet meer dan 16. De kleinste provincies (minder dan 400.000 inwoners) hebben 39 zetels, de grootste provincies (meer dan twee miljoen inwoners) 55 zetels.

Tabel 6.1: Aandeel vrouwelijke Statenleden (in %)⁸

| Provincie | 2005 | 2008 | 2009 | 2012 | 2014 | 2015 |
|---------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Groningen | 30,9 | 32,6 | 41,9 | 39,5 | 34,9 | 27,9 |
| Friesland | 32,7 | 41,9 | 42,9 | 37,2 | 25,6 | 44,2 |
| Drenthe | 21,6 | 31,7 | 24,4 | 39,0 | 31,7 | 29,3 |
| Overijssel | 28,6 | 31,9 | 32,0 | 29,8 | 36,2 | 38,3 |
| Gelderland | 33,0 | 39,6 | 41,5 | 38,2 | 36,4 | 32,7 |
| Flevoland | 25,5 | 30,8 | 28,2 | 30,8 | 30,8 | 36,6 |
| Utrecht | 30,2 | 44,7 | 43,6 | 31,9 | 25,5 | 44,9 |
| Noord-Holland | 21,7 | 38,2 | 35,8 | 43,6 | 41,8 | 43,6 |
| Zuid-Holland | 25,3 | 32,7 | 30,9 | 32,7 | 34,5 | 34,5 |
| Zeeland | 19,1 | 30,8 | 28,2 | 17,9 | 15,4 | 25,6 |
| Noord-Brabant | 34,2 | 45,5 | 38,2 | 43,6 | 38,2 | 32,7 |
| Limburg | 31,7 | 27,7 | 27,8 | 34,5 | 34,5 | 25,5 |
| Totaal | 28,1 | 36,0 | 34,8 | 34,5 | 31,8 | 35,0 |

⁸ P. Casenmiller, *Rust en ornis. Bepekte vermening van het Provinciaal bestuur in 2015*, www.decentraalbestuur.nl/images/Provincies2015.pdf.

Wat zijn de sociaaldemografische kenmerken van de gekozen Statenleden en hoe verhouden die zich tot de kenmerken van de kiezers? De gegevens die we hier presenteren zijn afkomstig van de Stichting decentraalbestuur.nl, die in zes verschillende jaren (2005, 2008, 2009, 2012, 2014 en 2015) een inventarisatie heeft gemaakt van alle op dat moment zittende Statenleden. We hebben deze gegevens aangevuld met eigen onderzoek naar de achtergrondkenmerken van Statenleden in Utrecht, Gelderland, Friesland en Noord-Brabant, gemeten in het najaar van 2018.

Vergeleken met de Nederlandse kiezers, waar een kleine meerderheid vrouw is, wordt duidelijk dat de verdeling naar geslacht in Provinciale Staten niet representatief is (tabel 6.1). Wel zijn er in de provincie relatief meer vrouwelijke volksvertegenwoordigers (35%) dan in de gemeenten (28%).⁹ In de tien jaar die dit onderzoek beslaat is het gemiddelde aandeel vrouwen ten hoogste 36% geweest (2008) en het aandeel is bij de laatste meting zelfs iets lager. In Friesland, Utrecht en Noord-Holland is de verdeling man-vrouw bijna gelijk. Zeeland en Limburg scoren met iets meer dan een kwart vrouwelijke Statenleden in 2015 het laagst. Onze eigen inventarisatie in 2018 van de Statenleden in vier provincies bevestigt de ondervertegenwoordiging van vrouwen. In Utrecht is 42,9% vrouw, in Friesland 39,5%, beide een kleine daling ten opzichte van 2015. Noord-Brabant (36,4%) en Gelderland (34,6%) laten een kleine stijging zien.

Een tweede kenmerk van de Statenleden waar we naar kijken is hun leeftijd (tabel 6.2). Het zou nog inzichtelijker zijn een verdeling naar leeftijdsopbouw te hebben (vanaf de kiesgerechtigde leeftijd van 18 jaar in groepen van tien of vijftien jaar), maar de gegevens die beschikbaar zijn gaan over de gemiddelde leeftijd. Deze cijfers laten in elk geval zien dat Statenleden wat ouder zijn dan de gemiddelde kiesgerechtigde Nederlander (44 jaar). Tegelijk vindt er tussen 2009 en 2015 wel een daling plaats – van 51 jaar naar 48 jaar – en steekt het gemiddelde gunstig af ten opzichte van dat van gemeenteraadsleden (53 jaar).¹⁰

⁹ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), *Staat van het Bestuur 2016* (Den Haag, 2017).

¹⁰ Ibidem.

Tabel 6.2: Gemiddelde leeftijd Statenleden (afgerond op hele jaren)¹¹

| Provincie | 2009 | 2012 | 2014 | 2015 |
|---------------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Groningen | 50 | 48 | 50 | 46 |
| Friesland | 51 | 51 | 53 | 53 |
| Drenthe | 53 | 54 | 58 | 53 |
| Overijssel | 55 | 57 | 53 | 49 |
| Gelderland | 51 | 50 | 52 | 48 |
| Flevoland | 50 | 48 | 50 | 51 |
| Utrecht | 49 | 48 | 50 | 48 |
| Noord-Holland | 52 | 53 | 54 | 50 |
| Zuid-Holland | 48 | 46 | 49 | 46 |
| Zeeland | 51 | 53 | 55 | 48 |
| Noord-Brabant | 52 | 49 | 52 | 45 |
| Limburg* | -- | 48 | 49 | 47 |
| Totaal | 51 | 50 | 52 | 48 |

* Gegevens voor Limburg ontbreken in de eerste meting.

Tabel 6.3: Opleidingsniveau Statenleden (in %, landelijk)¹²

| Opleiding | 2012 | 2014 | 2016 |
|-----------------------------|------|------|------|
| Basis-/voortgezet onderwijs | 6 | 6 | 2 |
| MBO | 8 | 8 | 5 |
| HBO | 31 | 34 | 29 |
| WO | 54 | 52 | 63 |

Het derde kenmerk van Statenleden waar we ons op richten is opleidingsniveau (tabel 6.3). Dit onderwerp staat sinds de introductie van het begrip diplomademocratie en de nadruk op opleidingsniveau als nieuwe maatschappelijke scheidslijn nadrukkelijk in de belangstelling.¹³ Het aandeel Statenleden met een wetenschappelijke opleiding of hoger beroepsonderwijs was met 85% in 2012 al hoog en is in 2016 verder gestegen naar 92%. Dit is een groot contrast met de 30% onder

11. Castenmiller, *Rust en omrust*.

12. Ministerie van BZK, *Staat van het Bestuur 2016*.

13. M. Bovens en A. Wille, *Diploma Democracy: The Rise of Political Meritocracy* (Oxford, 2017).

de beroepsbevolking die HBO of WO heeft afgerond en de groep middelbaar opgeleiden van 40%. Onze data over 2018 bevestigen deze grote oververtegenwoordiging van hoger opgeleiden. In Utrecht gaat het om 79,6%, in Noord-Brabant om 80,0% en in Gelderland om 74,6%. De cijfers voor Friesland zijn onvoldoende compleet om hier uitspraken over te doen.

De conclusie van deze analyse op hoofdlijnen is dat de Statenleden op de drie onderzochte kenmerken – geslacht, leeftijd, opleiding – reëlijk tot sterk afwijken van de kiezers die zij vertegenwoordigen. De nuancering bij zowel het aandeel vrouwen als de gemiddelde leeftijd is dat er een positieve ontwikkeling door de tijd heen is. Dit geldt zeker niet voor het opleidingsniveau, waar de oververtegenwoordiging van hoger opgeleiden steeds sterker wordt, zelfs wanneer de srijging van het gemiddelde opleidingsniveau onder de Nederlandse bevolking wordt meegenomen. Een ander kenmerk dat we vanwege beperkte beschikbaarheid van data niet hebben kunnen meenemen in de analyse, betreft het aandeel Statenleden met een migratieachtergrond. Voor zover er gegevens zijn, laten die zien dat hier van ondervertegenwoordiging sprake is.¹⁴

Laten we dan nu we ons perspectief verplaatsen van de descriptieve vertegenwoordiging naar de inhoudelijke en symbolische vertegenwoordiging. Inhoudelijk: handelt het Statenlid in overeenstemming met de wensen en voorkeuren van zijn kiezers en worden zo hun belangen adequaat gediend? Symbolisch: is het Statenlid herkenbaar voor zijn achterban ('Die is er van/voor ons'), welke betekenis heeft hij voor zijn kiezers? Ook hier geldt dat we niet over onderzoeksgegevens beschikken waarin ofwel aan de hand van een aantal criteria Statenleden worden gewaardeerd op dit type vertegenwoordiging of dat zij hun eigen positie beoordelen. Ook beschikken we niet over betrouwbare data over kiezersvoorkeuren die we met bijvoorbeeld het stremgedrag van Statenleden kunnen vergelijken. In plaats daarvan doen we het via een indirecte weg, namelijk aan de hand van de profielschetsen die politieke partijen maken wanneer zij een oproep doen om je kandidaat te stellen voor de Statenverkiezingen. Uiteraard heeft een partij niet helemaal in de hand welke kandidaten zich aandienen en ook niet hoe selectiecommissies, partijbesturen en ledenvergaderingen deze

14. Ministerie van BZK, *Staat van het Bestuur 2016*.

criteria wegen, maar de profielschetsen geven wel weer naar wat voor type vertegenwoordiger partijen op zoek zijn. We hebben hierbij gekeken naar profielschetsen voor de verkiezingen van 2019, verspreid over provincies en politieke kleuren.

In de profielschetsen vallen drie zaken op. Ten eerste ligt er veel nadruk op vaardigheden die vooral met het debat en het politieke spel en de interne rol in het provinciehuis te maken hebben, en minder met de externe rol. Kun je goed mondeling en schriftelijk uiten? Ben je politiek sensitief? Kun je onderhandelen, compromissen sluiten? Ten tweede wordt er veel binding en loyaliteit met de partij verwacht. Dit varieert van de algemene notie van het onderschrijven van het verkiezingsprogramma tot specifieke vereisten als het voldoen aan een afzachtregeling en het afleggen van verantwoording aan bestuur of ledenvergadering. Ten derde is ook een aantal elementen herkenbaar dat met de inhoudelijke of symbolische vertegenwoordiging te maken heeft. Enerzijds gaat dat om bekendheid met de belangrijke provinciale dossiers en om specifieke expertise. Anderzijds om het herkenbaar zijn als vertegenwoordiger van bijvoorbeeld de agrarische sector, het bedrijfsleven of natuur- en milieuorganisaties.

In deze profielschetsen klinkt op twee manieren door dat politieke partijen zich wat minder druk maken om de mate van descriptieve vertegenwoordiging. Zij lijken te onderschrijven dat het niet noodzakelijk is dat belangen van jongeren alleen door jonge Statenleden of belangen van ondernemers alleen door Statenleden met een eigen bedrijf kunnen worden vertegenwoordigd. Als een van de algemene uitgangspunten is weliswaar opgenomen dat de top van de lijst of de toekomstige fractie als geheel op een aantal kenmerken divers zou moeten zijn, maar bij de beoordeling van kandidaten wordt dat uitgangspunt niet als hard criterium ingezet. De tweede wijze waarop af te lezen valt dat politieke partijen zich minder druk maken om descriptieve vertegenwoordiging, zit 'm in de formulering van de tekst van de profielschets: de manier waarop de verwachtingen en de benodigde vaardigheden worden omschreven, lijkt te veronderstellen dat je daarvoor wel enige jaren ervaring moet hebben opgedaan en hoogopgeleid moet zijn.

6.4 STATENLEDEN EN HUN VERTEGENWOORDIGENDE ROL

We kennen nu de achtergrondkenmerken van de Statenleden en weten ook welke verwachtingen partijen hebben van het functioneren van Statenleden. Maar hoe kijken Statenleden hier zelf tegenaan en hoe geven zij concreet invulling aan hun volksvertegenwoordigende rol? Om te beginnen kijken we daarbij naar de tijdsbesteding van Statenleden. In het meest recente Statenledenonderzoek van bureau Daadkracht uit 2017 wordt een onderscheid gemaakt naar bestuurlijke en volksvertegenwoordigende activiteiten (tabel 6.4). Hoewel er het nodige is af te dingen op deze tweedeling en er ook onder bestuurlijke activiteiten zaken worden geschaard die net zo goed als volksvertegenwoordigend hadden kunnen worden gelabeld (in de zin van 'staan voor' de kiezers), zijn dit de meest geschikte gegevens die we hebben.

Wat allereerst opvalt, is dat het lezen van stukken, nota's en rapporten het grootste deel van de tijd vraagt (15,4%, hoewel er wel een daling zichtbaar is tussen 2010 en 2017). Wanneer we daar de tijd voor vergaderen in commissies en Staten, vergaderen met de fractie en partijbijeenkomsten bij optellen, dan gaat bijna de helft van de tijd op aan deze vooral intern gerichte activiteiten. Dit verklaart wellicht de grote nadruk die deze aspecten krijgen in de profielschetsen. Het betekent echter ook dat voor contact met inwoners en maatschappelijke organisaties maar weinig tijd overblijft.

Bij werkbezoeken zien we tussen 2010 en 2017 een lichte stijging, maar toch rijst de vraag waar Statenleden hun ideeën en informatie vandaan halen die zij gebruiken om voorstellen te beoordelen, mondelinge en schriftelijke vragen te stellen en inbreng voor commissies en Staten voor te bereiden. Veelzeggend is dat in het onderzoek van Eric Jongeneel, dat de basis vormde voor het tweede Statenledenonderzoek (2013), het antwoord op de vraag welk moment voor een Statenlid het belangrijkste is om verantwoordig af te leggen is, 37% aangeeft dat dat is bij de eigen inbreng of die van collega's tijdens de Statenvergadering, 34% tijdens de zittingsperiode direct aan de burger, en 23% tijdens de Provinciale Statenverkiezingen.

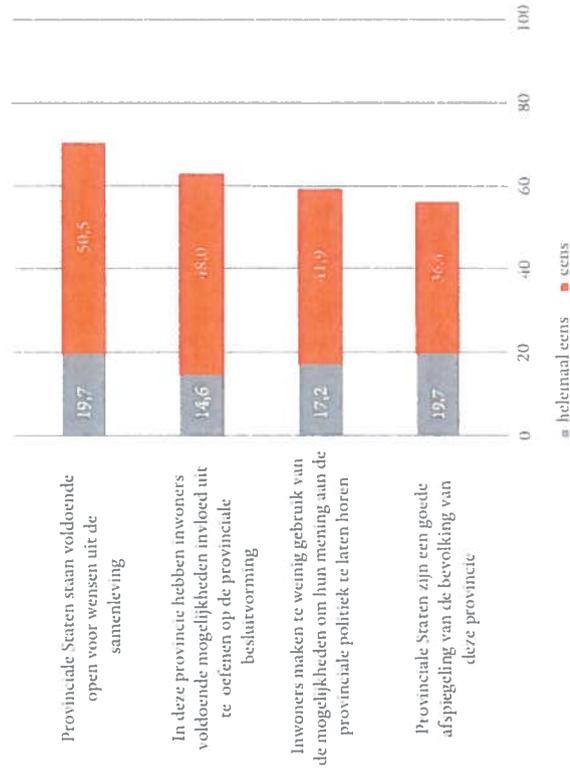
Tabel 6.4: Tijdsbesteding Statenleden: bestuurlijke en volksvertegenwoordigende activiteiten (in %) ¹⁵

| Activiteiten | 2010 | 2013 | 2017 |
|---|--------------|--------------|--------------|
| Bestuurlijke activiteiten | | | |
| Lezen vergaderstukken, nota's en rapporten | 17,7 | 18,3 | 15,4 |
| Commissievergadering | 7,9 | 8,1 | 9,2 |
| Fractievergadering | 8,2 | 8,6 | 8,4 |
| Provinciale Statenvergadering | 7,5 | 7,8 | 8,2 |
| Internetactiviteiten: e-mail, internet, sociale media | 6,8 | 6,4 | 5,5 |
| Partijvergadering/-bijeenkomsten | 4,3 | 4,4 | 5,3 |
| Maken notities en opstellen schriftelijke vragen | 4,0 | 3,8 | 4,8 |
| Contact met coalitie-/oppositiepartijen | 2,8 | 2,9 | 3,6 |
| Telefonische contacten | 4,3 | 3,2 | 3,5 |
| Contact met andere overheden | 3,1 | 3,1 | 2,5 |
| Activiteiten in kader fractievoorzitterschap | 1,6 | 1,9 | 2,4 |
| Totaal bestuurlijk | 68,2 | 68,3 | 68,8 |
| Volksvertegenwoordigende activiteiten | | | |
| Werkbezoeken | 6,0 | 6,9 | 7,5 |
| Internetactiviteiten: e-mail, internet, sociale media | 6,8 | 6,4 | 5,5 |
| Activiteiten in maatschappelijke organisaties | 6,3 | 5,1 | 5,3 |
| Persoonlijk contact met (groepen) burgers | 4,2 | 4,1 | 5,1 |
| Contact met vertegenwoordigers groepen mensen | 2,5 | 2,6 | 2,7 |
| Contact met media | 1,3 | 1,2 | 1,6 |
| Totaal volksvertegenwoordigend | 27,0 | 26,3 | 27,6 |
| Overige activiteiten | 4,9 | 5,4 | 3,6 |
| Totaal | 100,0 | 100,0 | 100,0 |

15. Daadkeache, *Nationaal Statenledenonderzoek 2017. Derde vriendendag 2008 naar de tijdsbesteding en werkzaamheden van Statenleden* (Nijmegen, 2017).

Om de eigen ideeën van Statenleden over vertegenwoordiging nog wat verder aan het licht te brengen, kijken we vervolgens naar een enquête die ik begin 2017 onder Statenleden heb gehouden (ingevuld door 198 Statenleden). De insteek van de enquête betrof de kerntaken van de provincie, maar een deel van de vragen ging ook over het functioneren van de provinciale democratie en de rol van de Staten als volksvertegenwoordiging. Vier stellingen wil ik er binnen het thema van dit hoofdstuk uitspreken. De eerste gaat over de vraag of Provinciale Staten open staan voor wensen uit de samenleving, waarbij 70,2% van de ondervraagden het eens of helemaal eens is met de stelling. De tweede stelling, dat inwoners voldoende mogelijkheden hebben om de besluitvorming in de provincie te beïnvloeden, wordt door 62,6% onderschreven. Waar dan wel tegenover staat (derde stelling) dat volgens 59,1% van de ondervraagde Statenleden inwoners daar te weinig gebruik van maken. Terugkomend op het thema dat we in de vorige paragraaf aan de orde hadden: een meerderheid van 56,1% beschouwt de Provinciale Staten als een goede afspiegeling van de bevolking (vierde stelling).

Grafiek 6.1: Opvattingen van Statenleden over provinciale democratie (% helemaal eens)



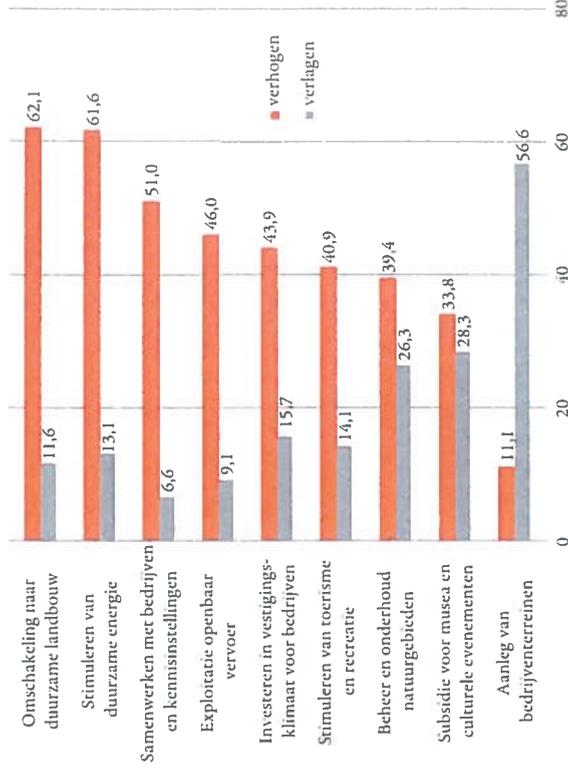
Al met al is het zelfbeeld dat uit deze vier stellingen naar voren komt behoorlijk positief. Inwoners kunnen invloed uitoefenen als zij dat willen (maar doen dat nog te weinig), de Staten willen naar wensen uit de samenleving luisteren en Statenleden beschouwen zichzelf als een redelijk goede afspiegeling van diezelfde samenleving.

Als afsluiting van dit deel over de opvattingen van Statenleden over hun volksvertegenwoordigende rol kijken we naar de inhoudelijke prioriteiten die zij hebben. Zoals eerder aangegeven weten we alleen anekdotisch iets over de beleidsvoorkeuren van inwoners. Het gaat hier dus om de vraag in hoeverre de volksvertegenwoordigers met hun wensen aan die voorkeuren tegemoet denken te kunnen komen en daarmee te kunnen stellen dat zij namens de inwoners spreken. Het onderzoek uit 2017 is zo opgesteld dat Statenleden konden aangeven voor welke beleidsonderwerpen zij het budget ten opzichte van de huidige situatie wilden verhogen, verlagen of gelijk houden. In de grafiek zijn de thema's waar een meerderheid geen verandering van budget wilde, weggelaten; het gaat om de gewenste verschuivingen. Het is de Statenleden bovendien makkelijk gemaakt omdat ze niet hoefden aan te geven hoe een eventuele verhoging gefinancierd zou moeten worden.

Twee thema's springen eruit: hoewel er uiteraard verschillen zijn afhankelijk van de politieke kleur, geven de percentages van meer dan 60 aan dat de wens breed leeft om meer te besteden aan de omschakeling naar duurzame landbouw en aan het stimuleren van duurzame energie. Ook ligt er prioriteit bij de samenwerking met bedrijven en kennisinstellingen ('triple helix') en bij investeren in het vestigingsklimaat. Ook mag er van de Statenleden meer geld naar de exploitatie van het openbaar vervoer en het stimuleren van toerisme en recreatie. Er wordt nauwelijks gepleit voor het verlagen van budgetten, behalve dan voor de aanleg van bedrijventerreinen.

Interessant hier is dat de meeste onderwerpen voor veel burgers in hun directe omgeving herkenbaar zijn, maar ook inspelen op de belangen van verschillende maatschappelijke partijen en marktpartijen. Het zijn bovendien met uitzondering van duurzame energie – een thema waar menig protest over is geweest en dat voor volle publieke tribunes in de Statenzalen heeft gezorgd – onderwerpen die niet zo controversieel zijn of weinig maatschappelijke weerstand zullen oproepen. Vermoedelijk zal een groot deel van de kiezers deze prioriteiten kunnen steunen. Tot slot valt op dat veel van de genoemde prioriteiten dicht bij de kerntaken van de provincie liggen en er daarmee ook een kans is dat de provincie iets waar kan maken (zie ook hoofdstuk 8).

Grafiek 6.2: Prioriteiten provinciaal beleid volgens Statenleden (in %)



6.5 BETROKKENHEID EN INVLOED VAN INWONERS

Eerder in dit hoofdstuk hebben we geconstateerd dat voor veel inwoners de provincie ver weg en onbekend is en dat de provincie bij veel provinciale thema's eerder met andere overheden en maatschappelijke organisaties in gesprek is (en wordt belobbyd) dan met burgers. Dit neemt niet weg dat provincies aangeven het belangrijk te vinden inwoners in verschillende fasen van beleidsontwikkeling te betrekken en naar een goede invulling hiervoor te zoeken. De eerder genoemde Participatiecode van de provincie Overijssel is daarin het meest expliciet en bovendien het meest concreet uitgewerkt, maar de andere provincies zetten eveneens in op participatie. We hebben het dan niet over de formele mogelijkheden voor bezwaar en beroep, zienswijzen en andere vormen van wettelijk geregelde inspraak – zoals bij infrastructuur, ruimtelijke ordening, herindeling – maar over beleidsterreinen waar die verplichting er niet is en provincies zelf het initiatief nemen.

Anders dan bijvoorbeeld bij de tweejaarlijkse Monitor Burgerparticipatie in gemeenten door ProDemos worden over de activiteiten die provincies ondernemen geen gegevens verzameld en bijgehouden ten aanzien

van participatie.¹⁶ Wat hier wordt gepresenteerd, is vooral een schets van de verschillende manieren waarop provincies dit aanpakken en op welke thema's zij de betrokkenheid van inwoners actief opzoeken. Deze schets is allereerst gebaseerd op een analyse van nieuwsberichten tussen 2007 en 2018 op Lexis Nexis en informatie op de websites van de provincies (en dan met name de informatie van de griffie). Daarnaast worden twee recente onderzoeken naar burgerparticipatie in Gelderland en Noord-Holland besproken om na te gaan hoe zowel politici als inwoners de participatie ervaren, wat de meerwaarde van participatie is en welke rol Provinciale Staten hierin kunnen spelen.

Wanneer provincies burgers proberen te betrekken, heeft dit vaak te maken met ruimtelijke ontwikkelingen. Dit is aan de ene kant niet verwonderlijk gezien de kerntaken van de provincie. Aan de andere kant zouden provincies ook kunnen denken dat inwoners al voldoende mogelijkheden hebben via de formele juridische weg. Maar ervaringen met lang stappende procedures hebben veel provincies ertoe gebracht aanvullend op die formele route ook op andere manieren inwoners te laten meepraten en meedenken. Dit kan in allerlei vormen, zoals via een rondvaart of een fietstocht door het gebied waar ontwikkelingen zijn gepland (in één bijzonder voorbeeld zelfs met een zeppelin), of door middel van een quiz of prijsvraag.

Veel provincies maken gebruik van een digitaal panel om hun inwoners te bevragen over actuele onderwerpen. Een recente inventarisatie laat zien dat Drenthe, Flevoland, Friesland, Gelderland, Groningen, Limburg, Noord-Brabant en dergelijk panel hebben, onder herkenbare namen als Brabantpanel of Groninger Panel.¹⁷ Wel is het lastig vast te stellen op welke manier de onderzoeksresultaten van deze panels hun weg vinden naar de provinciale agenda. Sommige van deze panels worden georganiseerd door onderzoeksbureaus die aan de provincie zijn gelieerd en dan is er aandacht van Statenleden voor de onderzoeksresultaten. Andere panels zijn commerciële activiteiten van marktonderzoekers zonder directe link met de Staten. Er is bovendien behoorlijke variatie in de frequentie van de onderzoeken: bij sommige panels is het laatste onderzoek alweer ruim twee jaar geleden. Daarnaast laten provincies bij gelegenheid ook externe bureaus peilingen uitvoeren: zo liet Flevoland TNS-NIPO in 2013 onderzoeken hoe de inwo-

¹⁶ <https://prodemos.nl/nieuws/monitor-burgerparticipatie-2018>.

¹⁷ <https://toponderzoek.nl/2018/12/03/46-gemeenten-heeft-burgerpanel-een-tussenschand-voor-burgerpanel>.

ners aankeken tegen de beoogde fusie met Noord-Holland en Utrecht.¹⁸ De provincie verwerkte de uitslag van de peiling – 46% van de ondervraagden was tegen de fusie en niet meer dan 8% voorstander – in de zienswijze aan de toenmalige minister van Binnenlandse Zaken, Ronald Plasterk.

De tot nu toe genoemde voorbeelden zijn informele en laagdrempelige manieren om mee te doen en met provinciale thema's bekend te raken die in elk geval sommige mensen zullen aanspreken. De kanttekening is dat de participatie hiermee wel vluchtig is en weinig zal bijdragen aan het draagvlak voor beleid of de kennis van ambtenaren en politici zal verkrijgen. De voorbeelden staan allemaal laag op de participatieladder: informeren of raadplegen. En zoals gezegd is bij de internetpanels de vraag wat er met de resultaten gebeurt.

Bij veel participatieprojecten zetten provincies daarom in op een langduriger betrokkenheid, waaraan de verwachting/belofte van meer draagvlak (vanuit de provincie bekeken) en meer invloed (vanuit de burger bekeken) is gekoppeld. Dan is te denken aan dialoogtafels, ontwerpateliers, stakeholderbijeenkomsten, adviesraden e.d. Deze manier van betrokkenheid levert meteen ook weer een spanning op: hierin zijn inwoners participanten, naast heel veel anderen, en moeten zij in kennis en belangen 'concurreren' met maatschappelijke organisaties, belangengroepen en bedrijfsleven. Welke mogelijkheden geeft dit burgers nog om invloed uit te oefenen?

Een wat recentere fenomeen is het consulteren van inwoners bij het opstellen van de profielschets voor de commissaris van de Koning. Bij de recente vacatures in Utrecht en Noord-Holland is een webenquête opgesteld waarin inwoners konden aangeven welke eigenschappen en vaardigheden zij voor een nieuwe commissaris van belang achtten. In beide provincies hebben iets meer dan 1000 inwoners van die mogelijkheid gebruikgemaakt. De enquête leverde op dat de respondenten in Noord-Holland graag een commissaris willen die eerder eerlijk en duidelijk is dan diplomatiek en bedachtzaam, die open staat voor verandering en bij voorkeur vrouw is.¹⁹ De Utrechters verwachten een commissaris die zichtbaar is, zich in wijken en dorpen laat zien, benaderbaar is, een informele houding heeft en vooral vernieuwend is, zowel in bestuursstijl als in de onderwerpen die hij of zij

¹⁸ *Almere Vandaag*, 6 juni 2014.

¹⁹ https://www.noord-holland.nl/Actueel/Archief/2018/Augustus_2018/Noord_Hollanders_willen_open_commissaris_van_de_Koning.

agendeert.²⁰ Helemaal nieuw is deze methode overigens niet: zo vroeg de provincie Groningen al in 2007 via een enquête op de eigen website aan inwoners hun mening te geven over het profiel van de opvolger van Hans Alders. Het *Dagblad van het Noorden* vatte de oproep enigszins suggestief samen als: 'Moet het iemand zijn die geld en banen scoort in Den Haag en Brussel? Of hebben de Groningers toch ook graag een man van het volk, die vooral in de provincie gekend wordt?'²¹

Provinciale Staten nemen tot slot verschillende initiatieven om op een laagdrempelige manier met inwoners in contact te komen. Zo kent de provincie Groningen 'Praten met de Staten', waarbij Statenleden inwoners uitnodigen op het provinciehuis (en een enkele keer op locatie) om met hen een uur lang in gesprek te gaan over de onderwerpen die enkele weken later tijdens de Statenvergadering worden besproken.²² Iedereen die wil, kan aanschuiven. In Friesland is maandelijks een 'Statenmerk', een politieke markt waar inwoners, organisaties, ambtenaren en Statenleden elkaar treffen, waar Statenleden technische vragen over Statenvoorstellen kunnen stellen en inwoners en organisaties zelf voorstellen onder de aandacht kunnen brengen.²³ In Gelderland is tweemaal per jaar, telkens op een andere plek in de provincie, het 'Gelders debat', waarbij Statenleden in gesprek gaan met inwoners over thema's die leven in de provincie.²⁴ Zo zijn er debatten gehouden over onder meer wonen en werken in de grensstreek, energie, glastuinbouw, krimp en Europa.

Hoe kijken inwoners en politici aan tegen participatie? Wat levert het op? Onderzoekers van de Universiteit Utrecht analyseerden in 2014 en 2015 een vijftal pilots voor burgerparticipatie in de provincie Noord-Holland.²⁵ De thema's van deze pilots waren zeer gevarieerd: windmolens op land, dijkversterking, aanpassing van een provinciale weg, identiteit van kustplaatsen en herbestemming van monumenten. Vanwege de verschillen werd de participatie in elke pilot net iets anders ingezet. De evaluatie leverde een aantal lessen en inzichten op, waarvan we er hier enkele uit-

lichten. Ten eerste bleek het begrip burgerparticipatie heel verschillend te worden geïnterpreteerd: voor sommige politici en ambtenaren was het vooral informeren en verkrijgen van beleid, voor anderen de burger laten meebeslissen. Ten tweede bleek dat veel participerende inwoners hoogopgeleid waren (*expert citizens*) en daarmee onvoldoende representatief voor de bredere kring van betrokkenen. Ten derde kwam naar voren dat participatie vooral waardevol is wanneer er ook echt ruimte is voor invloed van participerende inwoners op de resultaten, dus op terreinen waar de provincie iets te zeggen heeft en niet vooral uitvoerder is van rijksbeleid. Tevens bleek dat de tevredenheid van inwoners toenam en hun bijdrage meer invloed had wanneer participatie vroeg in de beleidscyclus plaatsvindt. De onderzoekers benadrukten daarom het belang van verwachtingsmanagement, juist ook omdat voor inwoners, die de taken en het beleid van de provincie niet goed kennen, deelname aan dit soort projecten sterk bepaald is voor het beeld dat zij van de provincie krijgen.

De Rekenkamer Oost evalueerde in 2017 burgerparticipatie in de provincie Gelderland.²⁶ Het ging om twee infrastructuurele projecten: de aanleg van een overnachtingshaven en de reconstructie van een provinciale weg. In de conclusies is de Rekenkamer positief kritisch: weliswaar ontbreekt het aan duidelijke kaders voor burgerparticipatie, maar de provincie heeft wel aandacht voor burgerparticipatie en de inbreng van inwoners heeft invloed gehad op de planvorming. De effectiviteit van de participatie verschilde wel tussen de twee projecten. De effectiviteit was groter wanneer de verwachtingen over en weer duidelijker waren, participatie eerder in de besluitvorming plaatsvond en de betrokkenheid van Provinciale Staten groter was. Op basis van de evaluatie deed de Rekenkamer een zestal aanbevelingen. Een aantal hiervan komt overeen met het rapport over Noord-Holland, zoals het scheppen van helderheid over de rol van de inwoner en over de ruimte voor inbreng, met name om onbegrip en teleurstelling te voorkomen, en het betrekken van inwoners in een vroeg stadium van de planvorming. Daarnaast wees de Rekenkamer op het nut van een stakeholdersanalyse vooraf, om te voorkomen dat bepaalde betrokkenen over het hoofd worden gezien. Een andere interessante aanbeveling was om tijdens het participatieproces samen met inwoners te evalueren, zodat er nog tijdens de rit bijgestuurd kan worden.

26 Rekenkamer Oost, *Vin gedachten wisselen. Burgerparticipatie bij Gelderse projecten in de fysieke leefomgeving* (Deventer, 2017).

20

21

22

23

24

25

26

20 https://www.provincie-utrecht.nl/publicati/pages/326631/provincie_utrecht_profietschets_cvdk_web.pdf.

21 *Dagblad van het Noorden*, 17 april 2007.

22 <https://www.provinciegroningen.nl/bestuur-en-organisatie/provinciale-staten/invloed-uitoefenen/praten-met-de-staten>.

23 https://www.fryslan.fr/bestuur/statenvergaderingen_41684.

24 <https://www.gelderland.nl/geldersdebat>.

25 M. Koster, R. Aykac en O. Verschuren, *De provincie en de burger: Een spannend avontuur?* (Utrecht, 2015).

De bevindingen in Noord-Holland en Gelderland sluiten goed aan bij de dilemma's en valkuilen uit de studie van participatie door Edwin de Jong en Mijke Boedeltje, eveneens op basis van Rekenkameronderzoeken.²⁷ Zij zien drie belangrijke taken weggelegd voor Provinciale Staten bij burgerparticipatie: het bewaken van de representativiteit, het bewaken van de zorgvuldigheid en het bieden van een luisterend oor. Alleen dan hebben Provinciale Staten een toegevoegde waarde en heeft het zin om naast de vaste gesprekspartners als gemeenten, waterschappen en maatschappelijke organisaties inwoners bij het beleid te betrekken.

6.6 INVLOED EN AGENDERING DOOR INWONERS

Tot nu toe is het gegaan over vormen van burgerparticipatie waarbij de provinciale overheid de uitnodigende partij is. Daarnaast bestaan er in verschillende provincies voor inwoners ook mogelijkheden om zelf onderwerpen op de agenda te zetten en besluitvorming te beïnvloeden. Twee van die instrumenten lichten we hier nader toe: het referendum en het burgerinitiatief. Voorafgaand aan de bespreking van het referendum past overigens de kanteekening dat in geen van de provincies ooit een referendum is gehouden. Ook van de mogelijkheden voor een burgerinitiatief is beperkt gebruik gemaakt. Het is daarbij lastig te zeggen of dit komt door gebrek aan belangstelling bij de inwoners, de onbekendheid met referenda en burgerinitiatieven of de regels en randvoorwaarden die Provinciale Staten aan deze instrumenten hebben gesteld.

Een bescheiden aantal van vijf provincies kent de mogelijkheid van een referendum: Limburg, Noord-Holland, Utrecht, Zeeland en Friesland. Hoewel de verordeningen op een aantal punten van elkaar verschillen, hebben ze grotendeels dezelfde opbouw en uitgangspunten. Een cruciaal onderwerp in alle verordeningen is de vraag over welke onderwerpen een referendum kan worden uitgeschreven. Alleen besluiten van Provinciale Staten zijn referendabel, waarbij het in Limburg en Friesland om *voorge-nomen* besluiten gaat en in de andere drie provincies om reeds *genomen* besluiten.^{28,29} Dan volgt een uitgebreide opsomming van het soort besluiten van Provinciale Staten waarover geen referendum kan worden ge-

houden, zoals individuele kwesties, de provinciale begroting, provinciale belastingen, de uitvoering van rijksbeleid of van internationale verdragen. Tevens is er ruimte om een referendumverzoek niet zozeer om technisch-juridische redenen maar vooral op grond van politieke afwegingen af te wijzen. Daarbij spreken Zeeland en Noord-Holland van niet nader omschreven 'spoedeisende of dringende provinciale belangen' en hanteert Utrecht de zeer ruim te interpreteren formulering 'dat andere dringende redenen aanleiding zijn om geen referendum te houden'.^{30,31,32}

Kiesgerechtigde inwoners van de provincie kunnen een referendum aanvragen, waarbij zij eerst een aantal ondertekenaars nodig hebben voor het inleidend verzoek en een veelvoud van dat aantal aanvragers voor het definitieve verzoek. Soms worden hier concrete aantallen genoemd, zoals in Limburg, waar in de eerste fase 1000 onderstreuners nodig zijn en in de tweede 27.500. Noord-Holland heeft de hoogste drempel met 10.000 onderstreuners voor het inleidend verzoek, hetzelfde aantal dat bij het nationale raadgevende referendum nodig was. Een alternatief criterium is dat het aantal onderstreuners wordt uitgedrukt als percentage van de kiesgerechtigden, zoals in Friesland met 0,3% voor het inleidend verzoek en 5% voor het definitieve verzoek. In Utrecht en Noord-Holland besluit een apart ingestelde referendumcommissie over het inleidend verzoek, in de andere provincies zijn dit Provinciale Staten. In Zeeland en Limburg kunnen daarnaast Provinciale Staten zelf het initiatief nemen een (raadplegend) referendum te houden.

In geen van de provincies is de uitslag van het referendum bindend: in de verordeningen wordt het raadgevende karakter van het referendum benadrukt. Wel zijn in de verordeningen voorwaarden vastgelegd waaronder de uitslag van een referendum geldig is en Provinciale Staten (binnen een bepaalde termijn) zullen moeten besluiten hoe zij met die uitslag om wensen te gaan. Vier provincies hanteren een *opkomstdrempel* om de uitslag van een referendum geldig te laten zijn: in Friesland bedraagt die 40% van de stemgerechtigden, in Zeeland en Utrecht 30%, in Limburg 15%. Noord-Holland heeft gekozen voor de *uitkomstdrempel*: de uitslag is geldig als een

³⁰ Referendumverordening voor de provincie Zeeland 2014.

³¹ Besluit van Provinciale Staten van Noord-Holland van 23 april 2018 tot vaststelling van de Referendumverordening Noord-Holland 2018.

³² Verordening van 03-02-2014 tot vaststelling van regels over een raadgevend referendum in de provincie Utrecht.

²⁷ E. de Jong en M. Boedeltje, 'Het betrekken van burgers bij provinciaal beleid', in: M. Herweijer en P. Castenmiller (red.), *Ruimte voor provinciaal beleid* (Alphen aan den Rijn, 2015), 117-133.

²⁸ Referendumverordening Provincie Limburg 2018.

²⁹ Referendumverordening Fryslân 2005.

'ja' of een 'nee' door minstens 30% van de kiesgerechtigden wordt gesteund. Een tweede mogelijkheid die inwoners hebben om Provinciale Staten te beïnvloeden is het burgerinitiatief. Dit instrument bestaat al geruime tijd: voor zover is na te gaan, lijkt Gelderland de eerste provincie te zijn geweest met het burgerinitiatief, direct bij de start van de dualisering in 2003. Om begripsverwarring te voorkomen: het gaat hier niet om initiatieven die burgers met elkaar in een buurt of wijk ondernemen om bijvoorbeeld sociale samenhang te bevorderen of het groen te onderhouden. Het burgerinitiatief waar we het hier over hebben geeft inwoners de mogelijkheid een onderwerp op de agenda van Provinciale Staten te zetten.

In tegenstelling tot het referendum bestaat het burgerinitiatief in alle provincies. Net als aan het referendum is aan het burgerinitiatief in een provinciale verordening enige voorwaarden en (spel)regels verbonden. Specifiek staan we hier stil bij het aantal ondersteuners, de thema's die wel of niet in aanmerking komen en de manier waarop Provinciale Staten reageren en handelen naar aanleiding van het burgerinitiatief. Om een initiatief te kunnen indienen, zijn tussen de 500 (Flevoland, Zeeland) en 5000 handtekeningen nodig (Noord-Holland). Daarnaast komen bepaalde onderwerpen niet in aanmerking voor het burgerinitiatief, waarbij provincies in grote lijnen dezelfde criteria gebruiken. Dit kan bijvoorbeeld zijn omdat Provinciale Staten er niet over gaan, of er wel over gaan maar het onderwerp recent (variërend van één tot vier jaar) hebben behandeld of binnenkort gaan behandelen. Ook klachten en bezwaren of geschillen die nog onder de rechter zijn, kunnen geen onderwerp van een burgerinitiatief zijn. Net als bij referenda zijn bovendien subsidies en belastingen uitgesloten van het burgerinitiatief.

Indien Provinciale Staten besluiten dat het verzoek geldig is en het op de agenda is geplaatst, worden de initiatiefnemers uitgenodigd om tijdens de vergadering van Provinciale Staten – in de praktijk is dit een commissievergadering – toelichting te geven. Meestal wordt ook aan Gedeputeerde Staten om advies gevraagd, zodat dit advies bij de besluitvorming kan worden betrokken. De volgende stap is dat het voorstel in een Statenvergadering wordt bediscussieerd, met vaak opnieuw de gelegenheid voor de initiatiefnemers om het voorstel toe te lichten en in te gaan op de discussie in de commissie en het advies van Gedeputeerde Staten. Vervolgens wordt over het voorstel gestemd. Een sprekend voorbeeld van een burgerinitiatief is 'Stop de Hobbyjacht', dat op verschillende momenten in 2016 in

elf provincies is ingediend en dat beoogde de jacht op vijf wildsoorten te verbieden. De onderstaande tabel laat zien hoe dit initiatief de procedure in de provincie Overijssel heeft doorlopen.

Tabel 6.5: *Behandeling van burgerinitiatief in Provinciale Staten Overijssel*³³

| | |
|---|---|
| Woensdag 20 januari 2016 | Burgerinitiatief ingediend en handtekeningen aangeboden aan Provinciale Staten |
| Woensdag 17 februari 2016 | Initiatiefvoorstel geldig verklaard door Provinciale Staten Provinciale Staten vragen Gedeputeerde Staten om inhoudelijk advies. |
| Uiterlijk donderdag 30 maart 2016 | Inhoudelijk advies van Gedeputeerde Staten (GS) beschikbaar |
| Woensdag 13 april 2016 | Burgerinitiatiefvoorstel + advies GS besproken op Statencommissiedag (commissie Landbouw en Natuur) Provinciale Staten in gesprek met de indieners van het voorstel om zich er een mening over te vormen. |
| April t/m juni 2016 | Burgerinitiatief is meegenomen in de groene tafels, een overlegforum van Gedeputeerde Staten waarin zij met verschillende maatschappelijke partners in gesprek gaan over de invulling van de provinciale bevoegdheden op het gebied van faunabeheer en soortenbescherming |
| Dinsdag 25 oktober 2016 | Gedeputeerde Staten zenden advies met betrekking tot het initiatiefvoorstel aan Provinciale Staten. Zij adviseren het voorstel niet te honoreren. |
| Woensdag 23 november 2016 | Burgerinitiatiefvoorstel besproken in commissievergadering Landbouw en Natuur. Toelichting door initiatiefnemer en gedachtevisie met Provinciale Staten. |
| Woensdag 7 december 2016 | Burgerinitiatiefvoorstel ter besluitvorming in Statenvergadering. Initiatiefnemer heeft voorstel toegelicht. Na stemming is het voorstel verworpen. |

Het initiatief 'Stop de Hobbyjacht' geeft niet alleen een goed beeld van de manier waarop de procedure verloopt, maar laat ook de worsteling van Provinciale Staten met deze manier van beïnvloeding en agendering door

³³ <http://www.overijssel.nl/bestuur/provinciale-staten/provinciale-staten/invloed-uitoefenen/burgerinitiatief>.

burgers zien. Dit is mooi te vergelijken, omdat het initiatief in vrijwel iedere provincie met voldoende ondersteuners is ingediend. In enkele provincies kwam het net als in Overijssel tot een debat en stemming, waarbij Zuid-Holland en Utrecht het voorstel eveneens afwezen.³⁴ Ook in Groningen en Limburg doorliep het initiatief de hele procedure; in beide provincies werd het voorstel met een krappe meerderheid aangenomen.³⁵ Zo ver kwam het niet in Gelderland en Zeeland, waar Provinciale Staten besloten het initiatief niet in behandeling te nemen. Het argument was dat de provincie er niet over ging en het initiatief dus niet aan de voorwaarden in de verordening voldeed.³⁶

Kortom, met inhoudelijk vrijwel gelijke verordeningen bleek de afweging per provincie sterk uiteen te lopen. Hoe dan ook leidde het in alle provincies waar het initiatief werd ingediend en niet werd behandeld of bij de behandeling in de Staten werd verworpen, tot teleurstelling bij de initiatiefnemers. Ook bij Statenleden riep het vragen op over de wenselijkheid en bruikbaarheid van het instrument. Dit had te maken met de gecoördineerde actie om het burgerinitiatief in elf provincies in te dienen en de twijfel of het daarmee een echt initiatief van burgers, van onderop was. Daarnaast was veel tijd en energie gaan zitten in procedurele vragen over hoe het voorstel zich tot het proces van agenderen en besluitvorming van de Staten verhiel en of het aan de voorwaarden van de verordening voldeed, wat ten koste ging van het inhoudelijke debat.

6.7 CONCLUSIE: VERTEGENWOORDIGING EN PARTICIPATIE MET MATE

In dit hoofdstuk hebben we gekeken naar de mogelijkheden die inwoners hebben om invloed uit te oefenen. Ten eerste *indirect*, via de gekozen volksvertegenwoordigers die namens inwoners beleid maken en de uitvoerende macht controleren. Ten tweede *direct*, door in verschillende fasen van besluitvorming zelf te participeren, onderwerpen te agenderen en te

proberen het beleid bij te sturen. Het uitgangspunt bij deze verkenning was dat de democratische kwaliteit toeneemt naarmate van beide vormen van burgerinvloed meer sprake is en dat degenen die meedoen zowel via de indirecte als de directe lijn een goede afspiegeling zijn van de bevolking.

Statenleden zijn, wanneer we een aantal van hun demografische kenmerken leggen naast die van de kiezers die zij vertegenwoordigen, niet erg representatief. Zij zijn over het algemeen wat ouder, vaker man en veel vaker hoger opgeleid. De kanttekening die we daarbij maakten is dat deze constatering uitgaat van een descriptief idee over vertegenwoordiging, waarbij je het beste kunt worden vertegenwoordigd door iemand die op jou lijkt. Daar staat een meer inhoudelijk idee van vertegenwoordiging naast, waarbij het vooral van belang is dat volksvertegenwoordigers de belangen van inwoners behartigen en in hun beleidsvoorkeuren met hen overeenkomen. Het bleek echter lastig vast te stellen in hoeverre dit het geval is, omdat over de voorkeuren en wensen van kiezers op provinciaal niveau geen betrouwbare gegevens beschikbaar zijn. Wel kunnen we op basis van de voorkeuren van Statenleden constateren dat zij zich richten op onderwerpen waarvoor bij inwoners draagvlak lijkt te bestaan en waar de provincie met budget en bevoegdheden iets voor elkaar kan krijgen. Bovendien zien we aan de profielschetsen voor kandidaten dat politieke partijen Statenleden zoeken die de verschillende typen van vertegenwoordiging in zich verenigen.

Dan de directe invloed van inwoners. In hoofdstuk 4 werd al duidelijk dat de opkomst bij verkiezingen relatief laag is. Vormen van participatie in de periode tussen verkiezingen worden weinig aangeboden en weinig gebruikt. Vijf provincies hebben weliswaar een referendumverordening, met hogere of lagere drempels en meer of minder ingewikkelde voorwaarden, maar er is nog nooit een provinciaal referendum geweest. Alle provincies kennen het burgerinitiatief, waarbij inwoners een onderwerp op de agenda kunnen zetten, maar ook hier is het feitelijke gebruik beperkt tot een paar initiatieven per jaar en is er nauwelijks doorwerking in provinciale besluitvorming. Wel zijn er diverse initiatieven om inwoners eerder te laten meepraten en meedenken bij voorgenomen beleid en gaan Statenleden op politieke markten en tijdens debatten op locatie met inwoners over provinciale thema's in gesprek.

Burgerinvloed is in de provincie weinig ontwikkeld via de directe route en krijgt met name vorm via de indirecte route. Enerzijds klopt het ar-

34 <https://www.omroepwest.nl/nieuws/3274998/Geen-meerderheid-in-Provinciale-Staten-Zuid-Holland-voor-verbod-op-hobbyjacht>.

35 <https://www.rtvutrecht.nl/nieuws/1549685/geen-verbod-op-hobbyjacht-in-utrecht.html>.

36 <https://groningen.partijvoordieren.nl/moties/motie-plezierjacht-aan-banden>.

37 <https://limburg.sp.nl/nieuws/2016/05/burgerinitiatief-scop-de-hobbyjacht-aangenomen>.

38 https:// gelderland.noturiz.nl/document/3471006/1/Onzwerpbesluit_bij_initiatiefvoorstel_%28152016-279%291.

39 <https://www.zeeland.nl/vergeladeroverzichte-en-activiteiten/vergadering-provinciale-staten-30-september-2016>.

gument dat een aanzienlijk deel van de provinciale taken inwoners niet direct raakt en dat het daarom logisch is dat andere overheden, maatschappelijke organisaties en het bedrijfsleven meer voor de hand liggende gesprekspartners zijn. Daarmee is een oordeel over democratische kwaliteit aan de hand van burgerinvloed genuanceerd. Anderzijds is het vanuit het oogpunt van legitimiteit en verantwoordelijkheid cruciaal dat er een zekere relatie tussen kiezers en gekozenen is en dan mag de lat niet te laag liggen. Willen verkiezingen betekenisvol zijn, dan is een vertaling van de publieke agenda naar de politieke agenda essentieel, evenals de bereidheid van Statenleden om inwoners niet alleen te laten meeprenen, maar ook om hun de mogelijkheid te geven om beleidskeuzes daadwerkelijk te beïnvloeden.

7

DE INVLOED VAN PROVINCIALE STATEN OP GEDEPUTEERDE STATEN

Hans Vollaard

7.1 INLEIDING

Lid 1 van artikel 125 van de grondwet stelt dat de Provinciale Staten aan het hoofd van de provincie staan. In formeel opzicht is via de Provinciale Staten de burgerinvloed in de provincies dus op orde. Gekozen volksvertegenwoordigers zijn immers 'de baas van de provincie', zoals het in de grondwet in eenvoudige Nederlands heet.¹ Hoe is het echter in de praktijk met de democratische kwaliteit van provincies gesteld? In een eerder hoofdstuk bleek al dat Provinciale Staten in het verleden niet de baas waren.² Tot in de jaren zestig van de vorige eeuw mochten Provinciale Staten maar in één of twee zittingen per jaar bijeenkomen. Benoemde commissarissen van de Koning speelden lange tijd een prominente rol in het provinciale bestuur.

Wel wijzen de Provinciale Staten sinds het begin van de negentiende eeuw leden aan om het dagelijks bestuurswerk en de uitvoering van beleid voor hun rekening te nemen: de gedeputeerden. Die hebben geleidelijk aan invloed gewonnen ten opzichte van de commissarissen, door eens dagelijks actief te zijn voor de provincie, eigen politieke initiatieven te ontplooiën en te professionaliseren. Daarmee hebben ze echter ook hun positie ten opzichte van andere Statenleden versterkt.

1. Zie [www.deniederlandsegrondwet.nl/id/vgmffx61q7/artikel_125_provinciale_en_gemeentelijke_\(laatsr_bezocht_op_2_januari_2019\)](http://www.deniederlandsegrondwet.nl/id/vgmffx61q7/artikel_125_provinciale_en_gemeentelijke_(laatsr_bezocht_op_2_januari_2019)).

2. Zie de bijdrage van Hans Vollaard (hoofdstuk 2).