

Burgers Betrekken bij Provinciaal Beleid

Michiel Herweijer

Het is verstandig om zo nu en dan bij het eigen functioneren stil te staan. Dat geldt voor elke functionaris, maar het geldt ook voor leden van Provinciale Staten. Zij vertegenwoordigen veel kiezers. Zij nemen besluiten met verstrekkende gevolgen. Na vier jaar moeten zij sowieso verantwoording afleggen. Maar wie naar de spelers (de volksvertegenwoordigers) kijkt, beoordeelt ook het stelsel (de spelregels). De oordelen over ons democratische stelsel lopen tegenwoordig nogal uiteen.

Zo zijn sommige waarnemers somber over de (provinciale) democratie. In hun schildering van de feiten figureren: dalende opkomstcijfers, politieke fragmentatie (meer maar kleinere fracties), tussentijds (vroegtijdig) vertrek van Statenleden en Gedeputeerden, een grote wisseling van wacht bij Statenverkiezingen (weinig continuïteit), het electorale succes van populistische campagnes en de kloof tussen kiezers en gekozenen. De pessimisten zoeken naar vernieuwing van het stelsel.

Maar er zijn ook optimisten. Zij stellen dat het politieke landschap aantoonbaar is veranderd, zonder dat het democratisch stelsel is gewijzigd. Nieuwe partijen weten nieuwe kiezersgroepen aan zich te binden. Ook met brede en wisselend samengestelde coalities worden er werkbare akkoorden gesloten. Zo nu en dan is er inderdaad een bestuurlijke crisis. Maar het lukt de Statenleden deze impasses te overwinnen. Desnoods worden er tussentijds nieuwe Gedeputeerden aangezocht waarin wel weer het vertrouwen kan worden uitgesproken. Hier en daar werd in de aanloop naar de Statenverkiezingen geklaagd dat het lastig is goede kandidaten te vinden. Maar het overheersende beeld is dat uitstekende kandidaten zich bereid verklaarden kandidaat te staan voor een plek in PS.

Maar ook zij die de zonzijde van het democratisch stelsel benadrukken, vinden dat er wel zaken te verbeteren zijn.

Al in 1831 stelt de Franse politicoloog Alexis de Toqueville dat democratische processen regelmatig verlopen zonder veel wellevendheid en zonder dat de volksvertegenwoordigers goede omgangsvormen in acht nemen. Toqueville merkt op dat er in democratische processen weinig rekening werd (en wordt) gehouden met formele autoriteit en anciënniteit. In democratische processen is iedereen immers gelijk. Voor de buitenstaander kan het verloop van de democratisch besluitvorming er weinig ordelijk uitzien. Maar op langere termijn bezien – zo merkt Toqueville op – worden er in democratische procedures juist veel verstandige besluiten genomen en worden er diverse megalomane ambities tijdig doorgeprikt (zeker wanneer men deze uitkomsten vergelijkt met de resultaten van autoritaire vormen van bestuur). Toqueville roept ons op bij het oordeel over een democratisch stelsel vooral te kijken naar het resultaat en minder naar de voor iedereen zichtbare processen die tot deze besluiten hebben geleid.

Eén van de dominante trends bij het sleutelen aan ons democratisch stelsel is tegenwoordig: *meer directe democratie*. De Vlaamse publicist David van Reybrouck heeft met zijn invloedrijke en diverse malen herdrukte boek "*Tegen verkiezingen*" in 2013 de aandacht gevestigd op de kloof tussen de procedurele wereld van de

gekozenen en de alledaagse leefwereld van hun kiezers. Hij pleit er voor om vaker ambteloze en geïnteresseerde burgers bij het overheidsbestuur te betrekken. Hij stelt voor deze betrokken burgers te rekruteren door **loting**. Van Reybrouck heeft daarmee (opnieuw) de aandacht gevestigd op het aanvullen van de indirecte (representatieve) democratie met **elementen van directe democratie**.

Dat laatste is overigens niet iets nieuws. Ook in het verleden hebben provincies allerlei maatregelen (procedures) genomen om de (veronderstelde) kloof tussen kiezers en gekozenen – in het tijdvak tussen de Statenverkiezingen – te verkleinen. Maar loting of een ‘*burgertop*’ maakten daarvan nog geen onderdeel uit.

In de eerste generatie interactief beleid (jaren tachtig) wordt veel verwacht van het bij wet voorschrijven van **inspraak** (consultatie van burgers over beleidsvoornemens) vooral bij ruimtelijke projecten. In de jaren negentig komen er voorzieningen voor individuele bedrijven, personen maar ook belangengroepen om in **bezwaar, beroep** en hoger beroep te kunnen gaan tegen besluiten (dus om het door de provincie genomen besluit ter toetsing voor te leggen aan de onafhankelijke bestuursrechter). In de derde generatie interactief beleid, de jaren nul, wordt veel heil verwacht van een directe toegang van burgers tot de beslisagenda. Er komen provinciale verordeningen op het referendum, het **burgerinitiatief** en het inspreken tijdens commissievergaderingen. Thans, in de jaren tien, is er aandacht voor het ondersteunen van het **eigen initiatief** van burgers die zelf zaken van publiek belang oppakken. Een actuele vraag is tegenwoordig, hoe de provincie de **burgerkracht** kan versterken van bijvoorbeeld: energiecoöperaties, buurtbemiddelaars, voedselbanken of uiteenlopende initiatieven om de leefbaarheid van wijken en dorpen te verhogen.

In de onderstaande tekst (deel II) wordt verkend: *welke maatregelen provincies in het recente verleden hebben toegepast om de burgerparticipatie te bevorderen*. Indien daar informatie over is, wordt tevens stilgestaan bij effecten van de zeven pogingen tot interactieve beleidsvoering die in Deel II worden onderscheiden.

Dit betoog begint (deel I) echter met acht achtergronden. De positie van PS anno 2016 moet immers eerst worden verhelderd. Statenleden zijn volgens de Grondwet het hoogste orgaan en stellen de hoofdlijnen van het beleid vast. Zij vormen het vertrekpunt van dit essay.

Tot besluit volgen nog twee aanvullende suggesties over interactieve maatregelen die de provincies nog niet hebben beproefd (deel III) en een verwijzing naar de geraadpleegde literatuur.

I. Achtergrond: Positie Provinciale Staten

1 *PS = schakel in lange keten*

Wanneer burgers worden geconfronteerd met provinciaal beleid, vinden ze het vaak lastig de provinciale invloed op de ontvangen dienstverlening te onderkennen. Ook vinden ze het lastig daarbij onderscheid te maken tussen de instanties die dat provinciale beleid uitvoeren, bepalen en controleren. Een voorbeeld.

*Stel u woont in de omgeving van een risicovol bedrijf. Het zou in IJmuiden kunnen zijn. U ervaart overlast van het bedrijf. U ervaart risico's. U vraagt zich af of de door de provincie opgestelde voorschriften in acht worden genomen. U wilt informatie in over de inhoud van de geldende milieuvergunning. Het blijkt dat u met uw vragen en zorgen terecht kan bij de regionale omgevingsdienst. In het bestuur daarvan zijn ook gemeentebesturen vertegenwoordigd. Maar omdat het bedrijf in uw achtertuin hoogst risicovol (explosiegevaar) is, is GS voor de vergunning en het toezicht op de naleving verantwoordelijk. U kan uw zorgen ook richten tot de verantwoordelijke Gedeputeerde. Lange tijd krijgt u geen antwoord. Later volgt er een ontvangstbericht, gevolgd door een brief waarin wordt gesteld dat de zaak grondig zal worden onderzocht. U zal nog worden geïnformeerd. Wanneer die Gedeputeerde naar uw inzicht echter niet adequaat reageert, zou u één van de **politieke fracties in PS kunnen benaderen om aan GS vragen te stellen** over het toezicht op het bedrijf en op het uitblijven van adequate handhaving door de omgevingsdienst bij kennelijke afwijkingen.*

Om deze relaties tussen bedrijf, directeur RUD, Gedeputeerde, en Statenfractie te achterhalen, moet de burger de tijd nemen. Ga er maar vanuit dat wanneer één van de omwonenden een goed onderbouwde schriftelijke vraag indient, er diverse burens zijn die met dezelfde zorgen hebben geworsteld maar ergens zijn afgehaakt toen bleek wat er allemaal moet worden uitgezocht voordat een gerichte vraag aan het goede adres kan worden verzonden.

Stel nu dat u als woordvoerder milieu van één van de 11 Statenfracties toch iets wilt doen met de zorgen van deze betrokken burger. U zal de sturings- en verantwoordingsrelaties moeten uitzoeken. U kan de bezorgde burger wijzen op de schriftelijke vragen die u reeds bij GS heeft ingediend en op het antwoord dat de medewerkers van de Gedeputeerde daarop hebben gegeven. Maar voordat er wat in het bedrijf zelf verandert, moet er nog wel het nodige gebeuren. De ketens zijn lang, de ambtelijke molens malen traag.

Het is lastig aan de bezorgde burger uit te leggen dat u als volksvertegenwoordiger wel degelijk hebt gehandeld, maar dat dit handelen door **de lengte van de handelingsketens** nog niet tot zichtbaar resultaat heeft geleid. Lastig is ook dat de om hulp vragende burger het geheel van RUD, Gedeputeerde en U als Statenlid aanmerkt als **de** provincie. Terwijl het toch om formeel gescheiden instanties gaat, elk met eigen bevoegdheden en belangen. Het managen van verwachtingen is lastig. Teleurstelling kan niet worden uitgesloten. Maar als Statenlid heeft u wel gehandeld.

2. *Provincie laat beleid uitvoeren door op afstand staande instanties*

De diensten die de provincie bekostigt, bereiken burgers vooral via **na-geschakelde uitvoerders**. Soms zijn dat de (natuur)terreinbeheerders: Staatsbosbeheer, Natuurmonumenten, Recreatieschappen en het Landschap Noord Holland. Bij het openbare streekvervoer gaat het om de uitvoering van de provinciale dienstregeling door **Connexion**. Op het vlak van het milieu zijn er vijf omgevingsdiensten. Op het vlak van de ruimtelijke ordening ontmoeten bedrijven en burgers vooral de 48 gemeenten die mede provinciaal ruimtelijk beleid toepassen wanneer deze gemeenten een vergunningaanvraag beoordelen. Ook kan worden gewezen op de uitzendingen van **RTV Noord-Holland** en op de boeken, video's en andere informatiedragers die door de bibliotheken worden uitgeleend. Achter de brede rug van deze uitvoerende organisaties met klantcontact is de provincie (als betaler en bepaler) moeilijk zichtbaar en dus ook lastig bereikbaar. Alleen wanneer een slecht onderhouden brug in een drukke provinciale weg niet meer naar beneden wil, slagen de media erin om de verantwoordelijke Gedeputeerde nog dezelfde dag om uitleg te vragen.

De aanspreekbaarheid (responsiviteit) van bijvoorbeeld Connexion, Landschap Noord Holland of de Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied kan toenemen, wanneer de klanten en gebruikers van deze dienstverleners erover worden geïnformeerd dat deze uitvoeringsorganisaties in belangrijke mate **worden bekostigd en aangestuurd via de Programmabegroting die door PS Noord-Holland wordt vastgesteld**. Burgers weten dan waar ze met verbetervoorstellen (suggesties) en met **klachten** terecht kunnen. Eigenlijk ligt het ook voor de hand dat wanneer busreizigers ontevreden zijn over de primaire klachtafhandeling door Connexion zelf, zij zich in tweede instantie met hun, nog onvoldoende beantwoorde, klacht kunnen melden bij de afdeling openbaar vervoer van de provincie Noord-Holland.

3 *Middenbestuur: andere overheid kan beleidsvoering overnemen*

De provincie bedrijft Middenbestuur. Een deel van de taken berust op medebewindswetgeving uit Den Haag. Het merendeel van de financiering komt ook uit Den Haag. Bij controversiële kwesties kan het gebeuren dat Den Haag de beslissende rol van de provincie overneemt. Bijvoorbeeld door een **Rijksinpassingsplan** voor het ruimtelijke project (bijvoorbeeld een locatie voor windturbines) vast te stellen. Zowel de Crisis- en Herstelwet als de zogeheten rijks coördinatie-regeling in de WRO bieden mogelijkheden voor het rijk om ruimtelijke keuzen van de provincie over te nemen. Bij controversiële kwesties is het voor de provincie een mogelijkheid om de besluitvorming daarover door te verwijzen naar het rijk.

In Drenthe lag er eind 2014 een gecombineerd plan voor de plaatsing van moderne windturbines in het Oostelijke Veengebied. Opgeteld was de capaciteit van het gecombineerde plan meer dan 100 megawatt. Dus een beslissing die volgens de criteria van de Rijkscoördinatie-regeling onder het rijk, onder de minister van EZ, valt. Maar was het betreffende plangebied in twee delen gesplitst en zo in besluitvorming gebracht, dan was de 100-megawatt grens niet overschreden en zou er ten aanzien van beide locatiekeuzen een expliciete verantwoordelijkheid liggen voor GS Drenthe. Dat was dan een kans geweest voor PS om deze controversiële kwestie in eigen huis te bediscussiëren en uiteindelijk dat geschil ook te beslechten.

De twee gemeenteraden in het Veenkoloniale gebied hebben dit ook aangevoerd en hebben verzocht om het plan in twee gescheiden delen te behandelen. Maar we zien dat

de provincie Drenthe, en de Provinciale Staten van Drenthe, er geen bezwaar tegen hebben gemaakt dat de definitieve keuze uiteindelijk gemaakt wordt op rijksniveau (via een rijksinpassingsplan). Op zo'n moment wordt een kans gemist om de maatschappelijke discussie over de invulling van de Drentse ruimte te voeren in de eigen Statenzaal. De discussie wordt doorverwezen naar Den Haag. Dat is ver van het betrokken gebied. Daar staat veel meer op de agenda. Deze verplaatsing van het politieke debat over belangrijke regionale kwesties naar Den Haag is geen uitzondering.

In de eerste fase van de inmiddels afgevlakte asielpiek 2015 zien we ook dat er vaak wordt gekeken naar het COA en naar de staatssecretaris van Justitie (twee rijksinstanties). Terwijl de provincie in beginsel op dit terrein ook ruimtelijke keuzen kan voorbereiden. In een enkele provincie (waaronder Noord-Brabant) is dit toen ook gebeurd. In 2015 werd het door de meeste provincies echter vooral aan de afzonderlijke gemeenten overgelaten om in onderhandeling te treden met het COA en de eigenaren van de leegstaande wooncomplexen. Het waren uiteindelijk de gemeentebesturen die aan de eigen burgers moesten uitleggen dat er sprake was geweest van een goede ruimtelijke afweging. Een provinciaal beleidskader had daarbij kunnen helpen.

Voor een Middenbestuur is er altijd de mogelijkheid dat een andere bestuurslaag (rijk of gemeenten) de besluitvorming vergaand overneemt. Wanneer dit zich voordoet, doet dit afbreuk aan het gezag en aan de bekendheid van de provinciale en openbare discussiearena bij uitstek: Provinciale Staten.

4 *Wettelijk voorgeschreven inspraak betekent niet dat GS inspraak open en onbevooroordeeld tegemoet treedt*

De provincie speelt een sleutelrol in de ruimtelijke ordening (NRK, 2016). Bij besluiten met ruimtelijke consequenties zijn er behalve voor de initiatiefnemers zelf, vaak gevolgen voor omwonenden (derde-belanghebbenden). Deze derden worden via wettelijk voorgeschreven inspraak in staat gesteld hun belangen bij het bevoegde gezag onder de aandacht te brengen.

De voorbereiding van provinciale beleidsvorming ligt bij GS. In het vooroverleg dat aan de kaderstellende besluiten van PS voorafgaat, wordt er al heel wat vastgelegd (voorgesorteerd). Zo zal de GS-organisatie in het informele vooroverleg met de aanvrager van de milieuvergunning al veel zaken (alternatieven) hebben doorgesproken voordat de conceptvergunning ter inzage wordt gelegd en ook de omwonenden hun inbreng kunnen leveren. In het overleg met de gemeentebestuurders zijn er al heel wat alternatieven en argumenten gewisseld voordat het herindelingsontwerp (ex artikel 8, Arhi) aan PS wordt voorgelegd.

Om op deze voorbereidende fasen meer greep te krijgen, zal PS aan GS vragen om in een vroeg stadium meer algemene beleidsnota's te komen die de uitgangspunten bevatten voor het omgevingsbeleid of het beleid voor de bestuurlijke organisatie van de provincie. Deze beleidsnota's (soms elke vier jaar) zijn echter in veel gevallen rijkelijk abstract en algemeen en daarmee onvoldoende concreet om individuele burgers bij de discussie te betrekken. Overigens worden de burgers wel standaard uitgenodigd om mee te denken over de **ruimtelijke structuurvisie** van de provincie.

Bij de voorbereiding van de provinciale structuurvisie (het voormalige streekplan) richt GS zich nadrukkelijk op een ieder. Sinds de opheffing van het Ministerie van VROM (in 2010) biedt de **provinciale structuurvisie** de onderlegger bij uitstek voor de gemeentelijke bestemmingsplannen. Ook de gemeentelijke vergunningaanvragen

worden rechtstreeks aan de vastgestelde provinciale structuurvisie getoetst. Gelet op de ruimtelijke congestie en de afkeer van veel kiezers van verrommeling, is de provinciale structuurvisie het belangrijkste en meest invloedrijke plandocument dat door PS wordt vastgesteld. In de WRO wordt uitgewerkt hoe een ieder bij de voorbereiding van dit plan document betrokken dient te worden.

In de praktijk zal blijken dat de inspraakreacties vooral afkomstig zijn van professionele organisaties zoals LTO, Milieufederatie, enkele gemeenten en waterschappen, natuurterreinbeheerders en andere maatschappelijk georganiseerde instanties. Het zijn de “usual suspects” uit de planologische provincie. Soms is er een originele inbreng van een individuele (ongebonden) professional. Maar de individuele en betrokken burgers waarop de volksvertegenwoordigers zouden willen mikken, nemen slecht zeer sporadisch deel aan de planologische voorbereiding (en haken ook snel weer af).

Voor de bestuursrechter is het vaak lastig om vast te stellen of GS een wettelijk voorgeschreven inspraakprocedure formalistisch en ritueel hebben doorlopen, dan wel dat er sprake is geweest van een open, onbevooroordeelde en zorgvuldige bestuursstijl. PS, daarentegen, kunnen veel beter beoordelen of het wettelijk voorgeschreven overleg door GS open en onvooringenomen werd gevoerd, dan wel of dat er sprake is geweest van een ritueel waarbij de insprekers met een kluitje in het riet werden gestuurd en aldus werden ontmoedigd om hun belang nog in een hogere instantie te behartigen.

De kwaliteit van de democratie (en ook het gezag van haar besluiten) neemt toe wanneer het debat, de uitwisseling van standpunten, en de weging van belangen **onbevangen en niet-vooringenomen** heeft kunnen plaatsvinden (Tyler, 1990). Het bewaken van de **kwaliteit van inspraakprocessen** is voor PS een belangrijk aandachtspunt bij de politieke controle op het door GS gevoerde bestuur.

5 *Relatie-netwerk-GS verschilt van relatie-netwerk-PS*

De 55 PS-leden zijn in een directe verkiezing gekozen door een zeer ruime minderheid van de **kiezers**. De opkomst bij de Statenverkiezingen in 2015 lag op 46%. PS vergadert in het **openbaar**. De Statenvergaderingen kunnen door eenieder online worden gevolgd. Statenleden onderhouden contacten met onder meer actieve partijgenoten die overigens overwegend politiek actief (zullen) zijn in één van de 48 gemeenten en vaak komen met problemen waarmee vooral gemeenten te kampen hebben. Als zich in de Statenvergadering insprekers melden dat zijn dit vaak woordvoerders namens non-profit stichtingen, verenigingen en groeperingen die opkomen voor maatschappelijke belangen. Vaak gaat het om (niet-bezoldigde) **vrijwilligers**. Vanuit de drie Noordelijke provincies zou ik als typische insprekers in de afgelopen periode kunnen noemen:

- vertegenwoordigers van de Groninger Bodem Beweging (over de schade aan hun woningen door de aardgaswinning door de NAM);
- insprekers namens een burgercomité dat zich kritisch opstelt ten opzichte van een door de provincie voorgenomen herindeling (ex artikel 8 Arhi);
- vertegenwoordigers van omwonenden rondom het Noordelijke vliegveld Groningen Airport Eelde (raadpleeg: www.vole.nl)
- of een vertegenwoordiger van een dorpsvereniging (Reduzum) die niet begrijpt waarom de bestaande, maar verouderde windturbine die wordt beheerd door de dorpsvereniging, niet mag worden vervangen door een grotere en meer moderne windturbine (raadpleeg: www.fryslanfoardewyn.nl).

- natuurlijk zien wij ook dat (professionele) woordvoerders van LTO en de Milieufederatie contact zoeken met Statenfracties en inspreken tijdens commissievergaderingen.

Het zijn dus vooral erg betrokken burgers die als vrijwilliger werk verzetten voor groeperingen die zich richten op beïnvloeding van beleid. Uit onderzoek van het SCP (2015) komt naar voren dat dit slechts een klein segment van de kiezers is. In de jaren zestig van de vorige eeuw omschreef de Amerikaanse politicoloog Robert Dahl deze participatiepiramide reeds met de zin: “*velen participeren weinig, weinigen participeren veel*”. Hij bedoelde dat veel burgers (in Noord Holland toch nog 46%) naar de stembus gaan. Maar dat slechts enkele honderden burgers zich als vrijwilliger gericht inzetten voor de beïnvloeding van provinciaal beleid.

Het relatienetwerk van GS ziet er anders uit dan dat van PS. Het zijn niet zo zeer kiesgerechtigden (individuele personen of vrijwilligers) die zich melden bij GS. Het zijn vooral de **bevoegdheidsdragers** (bestuurders) en professionele **adviseurs** die zich bij GS melden. Als het bijvoorbeeld om een herindelingsontwerp gaat, overlegt GS met de burgemeesters van de betrokken gemeenten of met organisatieadviseurs, zelden met de raadsleden en zeker niet met vertegenwoordigers van burgercomités. Gaat het om ruimtelijke voornemens, dan overleggen GS (en hun ambtenaren) met de wethouder RO, de gemeenteambtenaren ruimtelijke ordening en met de stedenbouwkundige bureaus. Bij het verlenen of uitbreiden van milieuvergunningen voor de grotere en meer risicovolle bedrijven, is er het overleg van GS met de directie van de omgevingsdienst en met de vertegenwoordigers van het vergunning vragende bedrijf. GS-leden hebben contact met andere bestuurders (van waterschappen, gemeenten, instellingen en bedrijven) en met facturerende adviseurs. Bovendien onderhouden GS-leden contacten met bestuurders en ambtenaren op rijksniveau (I&M, EZ, BZK, IPO). Natuurlijk zijn er wel agenda's en afsprakenlijstjes beschikbaar van dit bestuurlijk overleg en zijn die ook toegankelijk voor de Statenleden. Maar het overleg zelf is **besloten** en zeker niet alles wat ter tafel kwam, zal worden vastgelegd in de definitieve notulen. Streaming ontbreekt.

Uit allerlei analyses (zie onder meer Igno Pröpper, 1989) komt naar voren dat overtuigende redeneringen in een besloten context anders (en beperkter) zijn dan overtuigende redeneringen die moeten worden verdedigd in een openbare, voor een ieder toegankelijke, context. Gelet op de gesignaleerde verschillen in de omschreven relatienetwerken en de mate van openbaarheid, doen de bestuurskundigen De Jong en Boedeltje (2015) aan de Statenleden de aanbeveling om steeds bij door GS voorbereide ruimtelijk plannen **te toetsen of:**

- 1) in de inspraak alle maatschappelijke belangen bij de planvoorbereiding betrokken werden;**
- 2) er op deze inbreng door GS op adequate wijze werd gereageerd;**
- 3) er sprake is van een navolgbare, niet-eenzijdige, maar brede afweging van de ingebrachte belangen en opvattingen.**

6. *De decentralisatie in ruimtelijke domein krijgt nog weinig aandacht*

Met de vorming van de kabinetten Rutte-1 en Rutte-2 is de beleidsvorming in Den Haag ingrijpend veranderd. In het ruimtelijke domein stelt de rijksoverheid zich **sinds 2010** terughoudend op. Er is sinds 2010 geen nieuwe rijksnota ruimtelijk beleid meer verschenen. Het Ministerie van VROM werd opgeheven. Het Ministerie van I&M heeft zich

beperkt tot een rijkswegenplan. Ook het Ministerie van LNV werd opgeheven. Beide Ministeries (VROM en LNV) produceerden in het verleden kader-stellende plannen voor het natuurbeleid en het ruimtelijk beleid van de provincies. Bovendien werden er door de diverse adviesorganen en planbureaus op rijksniveau uitvoerige discussies geëntameerd. Op deze wijze werd er een soort conceptueel draagvlak gecreëerd voor de uiteindelijk vastgestelde Rijksplannen en de uitwerking daarvan in provinciale streekplannen. Die tijd ligt achter ons. Voor de provincie die het voor een belangrijk deel moet hebben van ruimtelijke visies is het een lastige zaak dat het landelijke debat en overleg over de toekomst van de ruimtelijke ordening grotendeels is verstomd.

De filosofie van de kabinetten Rutte-1 en Rutte-2 is dat de provincies op deze ruimtelijke domeinen voortaan **de eerste overheid zijn**. En dat niet in de zin dat de burger als eerste moet aankloppen bij de provincie om een (omgeving-, natuurbescherming-, milieu)-vergunning te krijgen, maar wel in de zin dat de inhoudelijke visievorming en planvorming nu in de eerste plaats bij de provincies ligt. Dit betekent dat aan de ruimtelijke planvoorbereiding en aan het debat daarover in de Staten extra hoge eisen moeten worden gesteld. Dit betekent ook dat aan de ambtelijke ondersteuning van GS in het ruimtelijke domein hoge eisen mogen worden gesteld.

Voor de leden van PS is er alle reden voldoende tijd in te ruimen voor de discussie over ruimtelijke structuurvisies.

7 *Taken van Statenleden*

De commissie Kajsa Ollongren (2016) stelt dat volksvertegenwoordigers vier taken hebben. In de eerste plaats is dat het vertegenwoordigen van de belangen en beginselen van het segment in de samenleving dat door deze politieke stroming wordt vertegenwoordigd. De Provinciale Staten staan voor **diversiteit**. Het is van belang dat de veelheid van opvattingen en posities ook in de Statenzaal vertegenwoordigd zijn. In de VS zouden ze zeggen: *E pluribus unum*.

De tweede taak is om zich uit te spreken over de hoofdlijnen van het beleid. Dus om de kaders vast te stellen. Bij gemeenten is één van de belangrijkste kaders de programmabegroting. Bij de provincies zijn de belangrijkste, beleidsbepalende kaders: de provinciale structuurvisie, de cultuurnota, de meerjaren visie op infrastructuur (openbaar vervoer, spoorverbindingen, wegen, kanalen). Hoewel deze kaders door GS worden voorbereid, is het van groot belang dat er in PS uitvoerig over deze kaders wordt gediscussieerd.

De derde taak van de volksvertegenwoordigers is – volgens de commissie Kajsa Ollongren – om te controleren of de bestuurders (GS) een correcte uitvoering geven aan deze beleidskaders: dus of GS handen en voeten geven aan de ruimtelijke structuurvisie, etc. Bij hun controlerende taak kunnen de Statenleden ook gebruik maken van de rapportages van de Randstedelijke Rekenkamer.

Tenslotte is er nog een vierde taak. In het rapport van de commissie wordt gesproken over **verbinden**. Dus het zoeken naar de gemeenschappelijke noemer in de controversiële kwesties die spelen in het publieke domein. Te kijken of er een compromis mogelijk is tussen verschillende, vaak tegengestelde standpunten en belangen. Dat zoeken naar een goede middenweg kan door argumentatie, onderzoek en het sluiten van deals (akkoorden, convenanten) en het gewoon op stemming laten aankomen. Het is natuurlijk ook mogelijk dat het debat in de Staten mislukt en dat er moet worden geprocedeerd van crisis naar impasse, en van impasse naar crisis. Maar sowieso is er toch

de **agendadruk** om met regelmaat als PS toch tot besluitvorming te komen. Dat brengt de publieke zaak verder.

Daarbij ziet de voorzitter van PS, de CdK, (krachtens artikel 175, lid 1, onder c., d. en e. Provinciewet) toe op de kwaliteit van de burgerparticipatie. Hij kan daarvan verslag doen in het zogeheten 'burgerjaarverslag'.

8. *Kernwaarden: Draagvlak + Voldoende Middelen*

Beleid blijkt effectief te zijn wanneer doelen en middelen legitiem gevonden worden maar wanneer tegelijkertijd ook de middelen in toereikende mate beschikbaar worden gesteld. Beleid maken is dus enerzijds zoeken naar overeenstemming over de aan te pakken problemen, doelen en middelen, maar tegelijkertijd ook zoeken naar het verkrijgen van voldoende middelen. De personen en instanties waarvan (politieke) medewerking moet worden verkregen ("*groen licht krijgen*") zijn vaak heel andere dan de personen waarvan de benodigde middelen moeten worden gemobiliseerd. Een voorbeeld dat breed draagvlak alleen ontoereikend is, zie ik dagelijks aan de noordoostzijde van het NS-station in Assen.

De bevolking en de voltallige gemeenteraad van de gemeente Assen vinden dat dit voormalige industrieterrein moet worden gesaneerd en vervolgens met woningen moet worden bebouwd. Maar de eigenaar van de grond wil nu nog niet mee werken. De grondeigenaar wacht op het moment dat hij een hogere prijs kan bedingen. Dus de benodigde middelen (de grond) zijn nog niet beschikbaar. En zo gaat - ondanks het brede draagvlak - de gewenste bodemsanering niet door.

Er zijn natuurlijk ook voorbeelden dat het kunnen beschikken over toereikende middelen niet volstaat.

Het gemeentebestuur van Groningen en de eigenaren van de noordwand van de Grote Markt (V&D) wilden indertijd deze noordwand moderniseren (Lusing, 2015). Ook de meerderheid van de gemeenteraad staat achter deze keuze. Maar een gepassioneerde minderheid in de raad is fel tegen. Er komt een referendum. In dit uitgelokte referendum blijkt dat een ruime meerderheid van de inwoners tegen de ruimtelijke ingreep is. En dan gaat de verbouwing van de noordwand die financieel en planologisch volledig in kannen en kruiken is, toch niet door. Aldus blijkt dat je voor effectief beleid behalve voldoende middelen toch ook breed draagvlak moet organiseren.

De instanties (grondeigenaren, projectontwikkelaars, beleggers, maak-industrie, exploitanten) die beschikken over de benodigde middelen zijn slechts heel bescheiden vertegenwoordigd in het electoraat, in de volksvertegenwoordiging en onder diegenen die in bezwaar en beroep kunnen opkomen tegen het voorgenomen besluit (de belanghebbenden). Met deze onmisbare 'stakeholders' zal soms langs andere (dan de parlementaire) weg contact moeten worden gelegd, wil het geplande project ook tot uitvoering worden gebracht. Het debat en de besluitvorming in PS zijn van groot belang voor het zeker stellen van het benodigde draagvlak. Voor het mobiliseren van voldoende middelen hangt ook veel af van de inzet, de bestuurskracht en de speelruimte van GS (en het ondersteunende ambtelijke apparaat).

Duidelijk is: succesvol beleid vraagt om **draagvlak** maar ook om mobilisatie van **voldoende middelen**. Aanvullende vormen van directe democratie kunnen worden beoordeeld op de mate waarin zij bijdragen aan draagvlak en aan toegang tot de benodigde middelen.

II Maatregelen om burgers bij provinciaal beleid te betrekken

Het betrekken van burgers bij provinciaal beleid kan op verschillende momenten: dat kan al bij de eerste probleem-stellende, agenderende fase van het beleid maar het kan ook bij de laatste evaluerende en bijstellende fase van het beleid (zie ook: De Jong en Boedeltje, 2015). Ongeacht de fase van het beleidsproces is er bij de communicatie tussen kiezers en gekozenen altijd sprake van twee-richting verkeer. Het kan zijn dat er goed en serieus naar signalen van de burgers wordt geluisterd. Wat overigens vaak uitzondering is. Het is ook mogelijk dat er extra aandacht is voor de uitleg van het beleid waarbij ook wordt gekeken of de boodschap bij de burgers overkomt. In de derde plaats kan een onderscheid worden gemaakt in de strekking (intensiteit) van deze communicatie. Het kan gaan om informatie-uitwisseling: de burger wordt vooral gehoord vanuit een consulterende (informatie-uitwisselende) houding. Maar aan de andere kant is het ook mogelijk dat aan de burger gevraagd wordt wat eigenlijk de beslissing zou moeten zijn zoals bij het recente referendum over het Oekraïne verdrag. Ook is het niet vanzelf sprekend dat in deze communicatie het de inhoud van het provinciale beleid centraal staat. Bij het versterken van burgerkracht hoort juist dat de provincie onderzoekt op welke wijze burgerinitiatief gericht op de publieke zaak adequaat ondersteund kunnen worden. David Cameron sprak in dit verband over het ondersteunen door de overheid van “*Big Society*”.

1. Richtinggevend debat: **PS is het regionale forum bij uitstek**

Een voorbeeld waar diverse provincies hun verantwoordelijkheid hebben genomen, is het reguleren van de regionale wildstand. Zo was er in de Staten van Fryslân een uitvoerige Statendiscussie over de “*gans in balans*”. In de Staten van Gelderland is er bij herhaling een open discussie gevoerd over het gecontroleerd laten afschieten van (het overschot aan) overlast veroorzakende wilde zwijnen. In de kustprovincies gingen de debatten vooral over het beheersen van de wildstand in de duinen (wegens overlast door damherten). We kunnen het nog hebben over het debat over het overschot aan paarden en runderen in de Oostvaardersplassen. In al deze gevallen zien we dat de hete aardappel niet wordt doorverwezen naar het rijk noch naar de gemeenten. Op dat moment neemt de provincie de rol op zich als geschil-beslechter tussen contesterende groepen. In de nabije toekomst zijn de Provinciale Staten in de oostelijke provincies opnieuw aan zet wanneer zich de eerste wolven zich aanmelden. Het lijkt er op dat de scenario's al klaar liggen: en dan nu het debat nog.

Er zijn groepen (en politieke partijen) in de samenleving die geen dier kwaad willen doen en de ‘natuur’ haar gang willen laten gaan. Andere groepen in de samenleving willen vooral hun materiele schade vergoed krijgen en zouden bovendien graag zien dat de kans dat de schade zich opnieuw voordoet, wordt verkleind.

Nu we sinds 2010 geen minister meer van Natuur (LNV) hebben, is het goed dat de 12 Provinciale Staten het forum vormen waar deze maatschappelijke discussie zijn natuurlijke beslag kan krijgen. Je ziet dan dat in PS een maatschappelijk probleem van allerlei kanten wordt bekeken, via onderzoek in kaart wordt gebracht en dat dan na uitvoerige discussie er een goed afgewogen besluit kan worden genomen dat ook uitvoerbaar is.

Op zich is het afgeven van een jachtvergunning een GS-bevoegdheid. Maar de Statenleden mogen GS over de uitoefening van deze bestuursbevoegdheid natuurlijk wel ter

verantwoording roepen en in het kader van de decentralisatie aan GS daarover ook beleidsregels (richtlijnen) formuleren (zie: Ronald Hoekstra, 2015).

Het lijkt misschien vreemd om de kerntaak van een Statenlid – kaders stellen, verbinden – als extra burger-betrekking maatregel op te voeren. Toch was de kerngedachte aan de zogeheten “dualisering” (de herziening van de Provinciewet) dat wanneer het maatschappelijke debat over controversiële kwesties maar weer terug zou keren in de provinciale arena dit debat vanzelf de aandacht zou trekken van de kiezers. Wanneer het debat niet zou zijn voorgekookt in het overleg met de Gedeputeerden en wanneer er ook tussen de fracties debat zou worden gevoerd zou lastige zaken van alle kanten in de Staten worden belicht. Na de feitenverzameling en de opinievorming zou de Staten dan besluitvormend (“verbindend”) tot een gedragen oordeel kunnen komen. Je kerntaak goed vervullen vraagt altijd weer inspanning en creativiteit. Elke musicus, maar ook elke docent weet dat routine in deze dodelijk is. En dat geldt ook voor het Statenlid. Elk debat moet met zorg worden voorbereid en gevoerd. En soms – niet altijd - springt dan de vonk over.

2. **Burgerinitiatief:** burgers agenda laten bepalen

Elke provincie heeft een verordening op het burgerinitiatief. Over het algemeen dateren deze verordeningen van het begin van deze eeuw. Dus het burgerinitiatief is een instituut. Al met al is er zo’n twintig maal gebruik gemaakt van dit instrument.

Begin 2016 zijn er in de provincie Limburg 1.875 handtekeningen opgehaald door een comité dat zich verzet tegen hobby-jacht (op kleinwild, onder meer: fazanten, konijnen, eenden, etc.). Sinds begin dit jaar beschikken Gedeputeerde Staten op grond van de herziene Fauna-wet over ruimere bevoegdheden bij het beslissen over jachtvergunningen. De provincies worden door het rijk meer en meer uitgenodigd om een eigen faunabeleid te voeren. Hier speelt dit burgerinitiatief op in. In de provincie Limburg ligt de drempel met 1.500 handtekeningen relatief laag. In Noord-Holland (dat ook meer inwoners telt) ligt de drempel bij 5.000 handtekeningen.

In Fryslân was er het initiatief “Fryslân foar de wyn”. Mede op initiatief van de Milieufederatie werd gezocht naar locaties die geschikt zouden zijn om de taakstelling uit het landelijke Energie-akkoord na te komen. De vrijwilligers van dit burgerinitiatief hebben veel onderzoek, overleg en debat georganiseerd. En zijn eind 2014 met uitgewerkte plannen gekomen. Deze plannen zijn ook aan GS en PS gepresenteerd en daar in discussie gekomen. De teleurstelling bij de initiatiefnemers was echter groot toen bleek dat slechts enkele elementen van het voorstel werden overgenomen. Deze teleurstelling bij de initiatiefnemers van een burgerinitiatief komen we vaker tegen. Maar goed beschouwd leiden de burgerinitiatieven in alle gevallen tot geanimeerde discussies in PS (het formele doel van de verordening). De invloed op de beleidsinhoud is echter – voor zover dat objectief kan worden vastgesteld – vaak gering.

Een ander bekend burgerinitiatief zijn de 13.513 handtekeningen die september 2009 worden ingeleverd bij PS Fryslân met het verzoek om een door GS verleende milieuvergunning voor een afvalverbrandingsinstallatie te heroverwegen (NRK, 2013). Over dit verzoek is in de Staten uitgebreid gedebatteerd. Maar de meerderheid van de Staten zagen geen reden om GS uit te nodigen de gevraagde milieuvergunning niet te verstrekken.

Meer succes hadden de pogingen van de Groninger Bodem Beweging om de provincie Groningen te bewegen een standpunt in te nemen dat uitgaat van een lagere gaswinning.

Per saldo is de verordening op het burgerinitiatief een goed instrument. Van veel belang is dat er in de Staten niet alleen over het aangedragen onderwerp wordt gediscussieerd, maar dat er ook met de initiatiefnemers wordt gecommuniceerd en dat dezen ook de op hoogte worden gebracht van wat er uiteindelijk met hun initiatief is gebeurd (Paul van der Wielen, 2011).

3 **Referenda: burgers het laatste woord?**

Veel provincies hebben een verordening op het referendum. Een referendumprocedure heeft beslist het vermogen veel publicitaire aandacht te trekken. Ook diverse gemeenten hebben in verordeningen de mogelijkheid van een referendum vastgelegd. Zo nu en dan wordt daar ook een beroep op gedaan zoals indertijd in Amsterdam met het referendum over het al dan niet bebouwen van IJburg. In zijn proefschrift staat Jan Lunsing (2015) stil bij de werking van het instrument referendum. Hij concludeert dat referenda de media-aandacht sterk structureren. Het wordt een feuilleton met meerdere afleveringen en met een wedstrijdelement. Tegenstanders ervaren een sterkere prikkel dan voorstanders om ter stembus te gaan. Veel voorstanders zullen er vanuit gaan dat het door de volksvertegenwoordigers genomen bestuursbesluit wel stand zal houden en dat de opkomstdrempel waarschijnlijk niet zal worden gehaald. Bij follow-up enquêtes na “verloren gegane” referenda geven diverse voorstanders aan spijt te hebben dat ze niet ter stembus zijn gegaan. In de fase na de uitslag van het referendum is het niet altijd duidelijk hoe de uitslag in beleid vertaald moet worden. Veel referenda leveren een meerduidige uitslag op (bijvoorbeeld: wel een meerderheid tegen maar geen voldoende opkomst). Nadat de burgers hebben gesproken, keren we weer terug naar de gebruikelijke democratische processen. Bij de initiatiefnemers kan dan toch weer teleurstelling ontstaan over de wijze waarop het bestuur de uitslag in beleid heeft vertaald. Kenmerkend voor democratische processen is immers dat er een compromis moet worden gevonden. Initiatiefnemers krijgen zelden precies waarop zij hun zinnen hebben gezet.

Voor zover bekend is er nog geen beroep gedaan op één van de provinciale referendum verordeningen. Wel waren er in 1995 en 1996 referenda over de voorgenomen invoering van twee stadsprovincies. Deze referenda waren gebaseerd op de referendumverordeningen van de beide grote steden. In 1995 (in Rotterdam) en in 1996 (in Amsterdam) besloot het plaatselijke electoraat in overgrote meerderheid dat de kerngemeente niet in meerdere deelgemeenten mocht worden gesplitst om zo de vorming van een levensvatbare stadsprovincie mogelijk te maken. Het voorstel voor de beide stadsprovincies was daarmee – ook voor de wetgever in Den Haag - van tafel. verleend aan de kiezers. Deze kunnen al dan niet gebruik maken van dat recht.

4 **Inspreken bij commissievergaderingen**

Het inspreken aan het begin van commissievergaderingen door belanghebbenden is een recht waarvan regelmatig gebruik wordt gemaakt. Hoewel de inbreng van de insprekers schriftelijk al bekend werd gemaakt, de standpunten van de fracties van te voren al zijn doorgesproken, kan de inspraak toch een effect hebben op de sfeer en levendigheid van de vergadering. Er wordt meer aandacht aan het onderwerp gegeven. Of deze inspraak ook doorwerkt in de besluitvorming is voor zover ik weet nog niet systematisch onderzocht.

Wel treden er allerlei agenda-technische complicaties op. Soms is het gebruik dat van het inspraakrecht wordt gemaakt te uitbundig. Soms staan de andere onderwerpen op de agenda niet toe dat uitvoering op het betreffende agendapunt wordt ingegaan.

5. Dialoog Tafel

In de provincie Groningen werd naar het voorbeeld van de Dialoogtafel rond Schiphol door de provincie een Dialoogtafel in het leven geroepen waarin onder leiding van onder meer oud-burgemeester Jacques Wallage belanghebbenden bij de aardbevingen als gevolg van de aardgaswinning met elkaar informatie en standpunten uitwisselden. Het ging bij het zoeken naar een antwoord op de schade door een aardbevingen sinds augustus 2012 om een relatief nieuw beleidsprobleem. Veel was onduidelijk. Duidelijk was wel dat er gehandeld moest worden. De Dialoog Tafel die geen besluitvormende, slechts adviserende bevoegdheden had heeft belanghebbende partijen die daarvoor geen of weinig contact hadden met elkaar rond de tafel gebracht. Vertegenwoordigers van de bewoners (de voorzitter en secretaris van de Groninger Bodem Beweging) namen aan dit overleg deel. Op deze vrijwilligers werd een relatief zwaar beroep gedaan. Aan de tafel zaten verder voornamelijk fulltime professionals die LTO, gemeenten, waterschappen en de NAM vertegenwoordigden. In hun uitvoerige evaluatie staan de beide hoogleraren, Janka Stoker en Heinrich Winter, stil bij de resultaten en processen van deze Dialoog Tafel. Hun oordeel is positief. In controversiële kwesties (bestuurskundigen zouden spreken over ‘wicked problems’) is het verstandig om informatie uit te wisselen, om elkaars belangen en posities te leren kennen. Pas in een later stadium kunnen de bevoegde instanties, waaronder uiteraard de Provincie, besluiten nemen.

6 Statenontmoetingen, expertmeetings, werkbezoeken en burgerpanels

Het spreekt voor zich dat de Groninger Statenleden diverse werkbezoeken hebben afgelegd bij panden (boerderijen, huizen en kerken) die ernstige en aantoonbare schade hadden geleden als gevolg van de recente aardbevingen. Een dergelijk werkbezoek stelt je als Statenlid in staat om je een meer concreet beeld te vormen van de problematiek en om een indruk te krijgen hoe de betrokken burgers het hebben ervaren. Deze meer concrete ervaring helpt ook bij het doornemen van de vele, vaak veel abstractere, beleidsnotities die over hetzelfde onderwerp worden toegezonden.

In Fryslân en Drenthe worden met enige regelmaat expertmeetings gehouden over onderwerpen zoals bijvoorbeeld “demografische krimp in perifere gebieden”. Het woord ‘expert’ duidt er al op dat met name professionals, academici en adviseurs gevraagd wordt om een betoog te houden. Maar ook vrijwilligers die projecten hebben opgezet in de krimpgebieden of ervaring hebben met leefbaarheidsprojecten worden als inleider en vaker nog als deelnemer aan de discussie uitgenodigd. Opnieuw zijn dit hulpmiddelen die het Statenlid in staat stellen om voorafgaand aan een debat in de Staten zich breder te oriënteren.

Ten slotte zijn er de omnibus-enquêtes, ook wel de burgerpanels genoemd. Opinies van burgers zijn niet in beton gegoten. Het maatschappelijk draagvlak voor de plaatsing van windturbines is genuanceerd, niet eenduidig. Je zou daar meer over willen weten. Een van de vormen van burgercontact is om zo en na saillante vragen aan een representatieve steekproef van Noord-Hollanders voor te leggen. Dit pijlen van opinies zou ook betrekking kunnen hebben op het klantoordeel over de prestaties van belangrijke provinciale

dienstverleners zoals Connexxion, RTV Noord Holland of het onderhoud van de provinciale wegen.

7. Een burgertop

In de nasleep van het meeslepende boek van David van Reybrouck hebben diverse gemeenten burgertoppen georganiseerd. De gedachte is om aselect een duizendtal burgers te vragen om in een of meerdere ronden stil te staan bij de grootste problemen in hun gebied en met voorstellen te komen om die problemen het hoofd te bieden. Ook wordt in de diverse werkgroepen stilgestaan bij welke probleem-oplossingscombinaties veel steun ondervinden en welke probleem-oplossingscombinaties bij de aanwezigen al bij eerste presentatie op veel bezwaren stuiten. Binnenkort gaat ook de provincie Fryslân een burgertop organiseren. In de Friese burgertop gaan dorpingen met elkaar in debat over de problemen van krimp en de mogelijkheden om de leefbaarheid te behouden. Om dat deze bijeenkomst pas op 5-11-16 plaatsvindt kan nog weinig worden gemeld over de uitkomsten hiervan. Maar de website biedt al wel de nodige informatie, zie: www.friesedorpentop.nl

Van Reybrouck pleit bij de selectie van de deelnemers uit te gaan van loting. In de praktijk blijkt loting in de vorm van eenzijdige aanwijzing erg lastig. In de praktijk wordt daarom uitgegaan van spontane aanmelding naar aanleiding van een algemeen bekend gemaakte uitnodiging. Als de spontane aanmeldingen tegenvallen worden soms extra pogingen gedaan om voldoende deelnemers (uit verschillende sectoren) te mobiliseren. Ank Michels en Harmen Binnema onderzochten de representativiteit, het verloop en de invloed van enkele gemeentelijke burgertoppen. Over het algemeen zijn de deelnemers aan burgertoppen tevreden over het feit dat ze werden gehoord en dat zij een inbreng konden leveren. Ook de groep deelnemers is beslist meer divers dan de 'usual suspects' die bij de reguliere inspraakronden kan worden aangetroffen. Wel merken de onderzoekers op dat het lastig is om de invloed van deze burgervoorstellen op de beleidsagenda vast te stellen. In feite zijn de beide onderzoekers vrij somber over hetgeen er met de burgerinbreng in de vier onderzochte cases is gebeurd. Veel positiever over het effect van een burgertop zijn de bestuurskundigen Bas Denters en Pieter-Jan Klok die een evaluatie opstelden over de burgertop in de Twente gemeente Borne enkele jaren geleden organiseerde (Denters en Klok, 2012).

8 Kanttekeningen

Hierboven staan zeven maatregelen die genomen kunnen worden om de participatie van burgers in het provinciale beleidsproces te bevorderen. Met het opsommen van deze maatregelen kan de indruk ontstaan dat het een betrekkelijk instrumenteel proces is. Waarbij een schepje meer participatiemogelijkheden de balans in de goede richting kan laten doorslaan. Toch blijkt uit langlopend onderzoek naar de acceptatie van pijnlijke beslissingen (zie vooral: Tyler, 1990, maar ook Lunsing, 2015) dat het deelnemen aan participatiemogelijkheden en de waardering voor de uitkomsten daarvan sterk afhangt van **de zorgvuldigheid, de deskundigheid en responsieve houding waarmee deze maatregelen worden uitgevoerd**. Dus participatief beleid vraagt zeker de nodige zorg. Verder is in deze opsomming – en dat was ook de vraag – steeds ingegaan op maatregelen die de Staten als geheel nemen: namens alle 11 fracties. Maar niets weerhoudt individuele fracties ervan om door middel van nieuwsbrieven, persberichten, discussiebijeenkomsten, huisbezoek, werkbezoeken, werkgroepen etc. ook op een

specifieke wijze aandacht te vragen van burgers voor hun kijk op het ideale provinciale beleid.

Uit het voorgaande komt naar voren dat Statenleden soms met smart zitten te wachten op participatie van burgers. Dat ongenoegen kan aanwezig zijn bij het waarnemen van de nauwelijks gevulde publieke tribune bij een belangwekkend debat, de lage opkomst tijdens een informatieavond of het tegenvallende aantal reacties op een uitnodiging voor een expertbijeenkomst. Het gewenste contact is minder omvangrijk dan gehoopt. Omgekeerd zien we dat er soms veel contact wordt gezocht door burgers met Statenleden. Meer dan gewenst. Te denken valt aan: het burgercomité dat een andere visie heeft op een door GS voorbereide herindeling of aan de gemeenten en omwonenden die protesteren tegen een voorgenomen locatie voor windturbines. Een terugkerend ongemakkelijk contact wordt gevormd door de verzoeken van de omwonenden van de reststoffenenergiecentrale in Harlingen om strikter toe te zien op de naleving van de milieuvoorschriften door het bedrijf.

Als volksvertegenwoordiger blijft het zaak om goed te luisteren wat de vragen en grieven zijn, om uit te zoeken hoe het zit en om toe te lichten welke besluiten er – nu eenmaal – genomen zijn en op welke gronden.

III. Suggesties

Het voorgaande bevat een overzicht van maatregelen die provincies hebben getroffen om burgerparticipatie te bevorderen. Het is opvallend dat er vooral maatregelen zijn genomen die betrekking hebben op de eerste fasen van het beleidsproces: agendering, ontwerp en beleidsbepaling. De provincies hebben tot op heden nog weinig maatregelen genomen die betrekking hebben op de beide laatste fasen van het beleidsproces: uitvoering en evaluatie. Om die reden worden op basis van Luning (2013) twee maatregelen genoemd die ook gericht zijn op burgerparticipatie maar die bij de provincies nog niet werden aangetroffen.

1. *Coproductie van burgers bij de uitvoering publiek beleid*

Onderzoek van het SCP (2015) laat zien dat de meeste personen die vrijwilligerswerk doen zich niet zo zeer inzetten voor politieke zaken zoals beïnvloeding van beleid (actie voeren). Meer voorkomend bij vrijwilligers zijn het verrichten van bestuurstaken (sport, cultuur, onderwijs, etc.), mantelzorg, dienstverlening en culturele activiteiten. Op het eerste gezicht heeft de provincie vrijwel alle uitvoerende taken uitbesteed. Dus er zijn – afgezien van stageplaatsen op het provinciehuis – weinig mogelijkheden om als vrijwilliger bij de provincie aan de slag te gaan. Als je echter wat verder kijkt en de gesubsidieerde instellingen in de beschouwing betrekt, dan zie je dat Landschapsbeheer Noord-Holland, het Landschap Noord-Holland, IVN Noord Holland zowel bij het onderhoud, educatie als ook bij het geven van rondleidingen de nodige vrijwilligers inzet. Dit zijn wel drie instellingen die in belangrijke mate afhankelijk zijn van provinciale subsidies en provinciale beleidskaders.

Andere terreinen waar veel coproductie door inwoners wordt aangetroffen zijn er bij het kleinschalig busvervoer. In diverse gebieden van de provincie is het voor Connexxion niet meer rendabel om dun bezette buslijnen te onderhouden, ondanks de provinciale subsidie. Sommige van deze afgestoten buslijnen worden tegenwoordig verzorgd door groepen vrijwilligers. En laten we er niet omheen draaien: de zorg voor het openbaar vervoer is een provinciale kerntaak.

Natuurlijk treffen we ook veel vrijwilligers aan in de cultuursector zowel bij het openhouden van kleinere musea, maar vooral in uitvoerende zin bij muziek, toneel, dans, ballet. Andere vormen van coproductie treffen we aan in het bibliotheekwezen: ook een provinciale kerntaak.

Natuurlijk is het zo dat deze vrijwilligers werken bij door de provincie Noord-Holland gesubsidieerde instellingen en niet bij de provincie zelf. Het is opvallend dat in de subsidieverlening relatief weinig aandacht wordt besteed aan de mogelijkheden die de gesubsidieerde instellingen bieden aan vrijwilligers om mee te werken aan het in stand houden en verbeteren van gewaardeerde publieke diensten zoals: kleinschalig openbaar vervoer; open houden bibliotheek of dorpsmuseum; snoeien knotwilgen langs openbare weg. Statenleden die burgers meer bij het provinciale beleid willen betrekken, zouden deze werkveld goed moeten doorlichten en in discussie gaan hoe de gesubsidieerde instellingen vrijwilligers beter kunnen faciliteren.

De werkzaamheden van de voedselbanken vallen officieel onder het sociale domein en liggen daarom vooral op de weg van de gemeente als eerste overheid. Maar er zijn diverse provincies die toch (op grond van autonoom beleid) subsidie verstrekken aan voedselbanken, ondanks het rapport van de commissie Ladders (2008).

2 *Evalueren op basis van oordelen van gebruikers en afnemers*

Over veel uitgaven en maatregelen ontvangt het Statenlid een evaluatie, een terugblik of een monitorverslag. Dat er veel moet worden geëvalueerd, hangt samen met het gegeven dat veel beleidsuitvoering op afstand is geplaatst en dat er over de besteding van de belastinggelden nu eenmaal verantwoording moet worden afgelegd. In deze evaluatierapporten overheerst de ambtelijke kijk van de uitvoerende instanties. In de rapportages wordt aangegeven in hoeverre de gesubsidieerde instellingen hebben uitgevoerd wat ze bij de indiening van hun begroting hadden aangekondigd (Molenaar, 2015).

Opvallend aan de stroom evaluatierapporten die Statenleden ontvangen is dat er weinig tot **geen aandacht** is voor de oordelen van de gebruikers, de afnemers, de burgers. Toch is het heel voor de hand liggend om een oordeel over de prestaties van Connexxion ook af te laten hangen van de klanttevredenheid van de passagiers of het oordeel over de prestaties van RTV Noord-Holland ook af te laten hangen van de kijk- en luistercijfers. Het verdient daarom aanbeveling om in rapportages over het uitgevoerde beleid meer plaats in te ruimen voor klanttevredenheid en over de klachten die de gebruikers in de beschouwde periode hebben ingediend. Ook dit is een manier om bij het voeren van provinciaal beleid meer nadruk te leggen op het burgerperspectief.

Literatuur:

Herman Bröring, Complexe besluitvorming en legitimiteit: de vestiging van windparken in de Drentse veenkoloniën, in: Bert Marseille en Lynn van der Velden, *Vertrouwen verdient: visies op geschilbeslechting door de overheid*, Ministerie BZK, Den Haag, 2014, pp.60-83

Commissie Kajsja Ollongren, *Maatwerkdemocratie*, Denktank VNG, Den Haag, 2016.

Commissie Tineke Lodders, *Ruimte, regie en rekenschap*, IPO, Den Haag, 2008.

Robert A. Dahl, *Modern Political Analysis*, Englewood Cliffs, 1963.

Bas Denters en Pieter-Jan Klok, *Mijn Borne 2030: van, voor en door Bornenaren?*, Universiteit Twente, Enschede, 2012.

Ronald Hoekstra, Je gaat er over, of niet, of toch?, in: Michiel Herweijer en Peter Castenmiller (red), *Ruimte voor Provinciaal Beleid*, Kluwer, Alphen aan de Rijn, 2015, pp.71-88.

Edwin de Jong en Mijke Boedeltje, Het betrekken van burgers bij provinciaal beleid, in: Michiel Herweijer en Peter Castenmiller (red), *Ruimte voor Provinciaal Beleid*, Kluwer, Alphen aan de Rijn, 2015, pp.117-133.

Juriaan van Kan en Michiel Herweijer, *Burgerkracht: een nieuwe krachtbron?*, in: *Bank en Gemeente*, jaargang 42, nummer 2, 2015, pp.34-36

Jan R. Lunsing, Burgers in het Beleidsproces, in: Andries Hoogerwerf en Michiel Herweijer (red), *Overheidsbeleid*, Kluwer, Alphen aan den Rijn, 2013, pp.241-255.

Jan R. Lunsing, *De Kloof*, proefschrift 2015, Boom Juridisch, Den Haag.

Ank Michels en Harmen Binnema, *Hoe divers, invloedrijk en deliberatief is een G1000?*, in: *Bestuurswetenschappen*, jaargang 70, nr.1, 2016, pp.17-36.

Gerth Molenaar, Meer profijt van provinciale subsidie: public return, in: Michiel Herweijer en Peter Castenmiller (red), *Ruimte voor Provinciaal Beleid*, Kluwer, Alphen aan de Rijn, 2015, pp.33-51.

Noordelijke Rekenkamer, *Provinciale Vergunningverlening aan de Reststoffen Energie Centrale te Harlingen*, Assen, 2013

Noordelijke Rekenkamer, *Provinciaal Ruimtelijk Beleid: instrumenten en doorwerking*, Assen, 2016 (raadpleeg: www.noordelijkerekenkamer.nl)

Igno Pröpper, *Argumentatie en machtsuitoefening in onderzoek en beleid*, proefschrift, Enschede, 1989.

David van Reybrouck, *Tegen verkiezingen*, Amsterdam 2013.

Janka Stoker en Heinrich Winter, *Dialogtafel: woorden en daden*, Groningen, 2015.

Sociaal Cultureel Planbureau, *De Sociale Staat van Nederland 2015*, Den Haag, 2015.

Alexis de Toqueville, *Over de democratie in America*, 1831.

Tom R. Tyler, *Why people obey the law*, New Haven, 1990.

Paul van der Wielen en Janneke Vader, *Burgerparticipatie in provinciaal landschapsbeleid: een beknopte inventarisatie naar de wijze waarop provincies burgers betrekken*, LEI, Wageningen, 2011.