

Evaluatie burgerinitiatief

Aanbevelingen hoe het burgerinitiatief in de provincie Noord-Holland te verbeteren



Evaluatie burgerinitiatief

Aanbevelingen hoe het burgerinitiatief in de provincie Noord-Holland te verbeteren

Rapport
Provincie Noord-Holland
Statengriffie in opdracht van het presidium

Dit document (inclusief eventuele bijlagen) is opgesteld door BMC en de (auteurs)rechten met betrekking tot de inhoud en het format van dit document berusten bij BMC.

Inhoudsopgave

Samenvatting	1
H1 Aanleiding & doelstelling	6
1.1 Aanleiding	6
1.2 Doelstelling	6
H2 Onderzoeksmethode	8
H3 De wetenschap zegt: “Neem participatie (heel) serieus”	11
3.1 Participatie om burgers te laten meedoen aan het politieke proces	11
3.2 Het belang van politieke participatie is in deze tijd hoog	11
3.3 De wijze waarop bestuur en beleidsmakers participatie benaderen is sterk bepalend.	13
3.4 Het burgerinitiatief is een zwaar participatie instrument	14
3.5 Samenvatting	15
H4 Ervaringen met het instrument door anderen	16
4.1 Ervaringen met het instrument in Europa en bij het Rijk	16
4.2 Ervaringen bij andere provincies en gemeenten	19
H5 Bevindingen	23
5.1 Twee nieuwe wetten maken participatie verplicht.	23
5.2 Het burgerinitiatief als instrument voor participatie	23
5.3 Communicatie over het burgerinitiatief	27
5.4 Werking van het proces	28
H6 Conclusies en aanbevelingen	36
6.1 Participatie: uitgangspunten, doelen, instrumenten en aanpakken	36
6.2 Het burgerinitiatief als instrument van burgerparticipatie	36
6.3 Communicatie over participatie en het burgerinitiatief	39
6.4 Het proces	40
Bijlage 1 Documenten en literatuur	46
Bijlage 2 Lijst van geïnterviewde personen	48
Bijlage 3 Uitgebreide opbrengsten provincies en gemeenten	49
Colofon	58

Samenvatting

Aanleiding, opdracht en methodiek

BMC is door de provincie gevraagd om het instrument burgerinitiatief te evalueren. Directe aanleiding voor deze evaluatie van het instrument burgerinitiatief is de behandeling van het meest recente burgerinitiatief uit 2019. Doel van de opdracht was mogelijke verbeteringen voor het instrument burgerinitiatief Noord-Holland te identificeren, waarbij specifiek aandacht is voor:

- hoe kan de provincie verduidelijken wat het instrument is;
- welke communicatie is er naar indieners;
 - wordt voldoende duidelijk uitgelegd dat het instrument bestaat
 - wat men kan verwachten
 - zijn de voorwaarden helder
 - wordt het initiatief op het juiste moment in het proces getoetst
- hoe gebruiken andere overheden het instrument;
- zijn de voorwaarden vooraf voldoende eenduidig;
- hoe kan door wijzigingen in de verordeningen beter tegemoet worden gekomen aan de verwachting van initiatiefnemers.

Om het functioneren van het instrument burgerinitiatief te kunnen evalueren hebben we ook de context waarin het instrument opereert moeten beoordelen. Daarom hebben we in de breedte geïnventariseerd hoe participatie (in de provincie) werkt, waarna we hebben ingezoomd op de positionering van het instrument en de specifieke werking ervan.

Onze onderzoeksmethode bestond uit een verkenning van hoe de wetenschap tegen het onderwerp participatie aankijkt en hebben we de twee burgerinitiatieven beoordeeld op basis van documentstudie en interviews. Tevens hebben we door middel van een korte poll geïnventariseerd hoe bekend inwoners zijn met het participatie-instrumentarium van de provincie.

De wetenschap zegt: participatie moet je (heel) serieus nemen

Een breed scala aan onderzoeken laat zien dat democratie beperken tot eens in de vier jaar naar de stembus te weinig is. De leefwereld van inwoners sluit steeds minder goed aan op de systeemwereld van de overheid, hetgeen leidt tot afnemen van vertrouwen. Het 'mandaat' dat de overheid van inwoners heeft gekregen staat daarmee steeds meer ter discussie. Overheden hebben veel ruimte om inwoners te betrekken bij opgaven in het openbaar bestuur / het politieke proces. Dat *niet* doen, leidt tot het groeiende risico van antieoverheidsextremisme. Er is een groeiende groep maatschappelijke partners die actief de samenwerking met de overheid zoeken. Het blijkt voor veel van deze partijen lastig om met de overheid samen te werken, waarbij de behoudende houding van de overheid om wijzigingen in haar benadering van de samenleving te veranderen als één van de centrale oorzaken wordt genoemd. Bestuurders en beleidsmakers moeten zich beseffen dat de wijze waarop zij met participatie omgaan bepalend is.

Het instrument burgerinitiatief is de 'voorkeur' van de Provinciale Staten omdat het inwoners in staat stelt inbreuk te doen op het recht van Provinciale staten om zelf haar agenda te bepalen. Daarmee is het een uniek, relatief 'zwaar' instrument voor participatie.

Ervaringen in Europa en bij het Rijk

Het Rathenau Instituut komt naar aanleiding van haar onderzoek naar het functioneren van het instrument burgerinitiatief **op Europees en Rijksniveau** tot de volgende vijf aanbevelingen:

1. De informatieverschaffing over het instrument burgerinitiatief kan beter.
2. De ambtelijke ondersteuning kan verbeterd worden.
3. Bepaal wat je wilt bereiken met participatie en wat je bereid bent daarvoor te doen.
4. Denk van buiten naar binnen.
5. Zoek de samenwerking [met inwoners in de verdere vormgeving van participatie] op.

Tevens hebben we geïnventariseerd hoe het instrument burgerinitiatief bij de **andere provincies** en bij **de grootste tien gemeenten van Nederland** functioneert. Op basis van deze inventarisatie komen wij tot de volgende vijf lessen:

1. Overall is het gebruik van het instrument beperkt.
2. Sommige partijen hebben het instrument hernoemd tot 'agenderingsrecht'.
3. Het benodigd aantal handtekeningen en de leeftijdsgrens zijn in Noord-Holland erg hoog.
4. De bepaling of Provinciale Staten bevoegd zijn op een onderwerp is het grootste vraagstuk.

Bevindingen

Op basis van ons onderzoek komen wij tot de volgende bevindingen:

Bevindingen met betrekking tot **participatie in zijn algemeenheid**

- Twee nieuwe wetten maken participatie verplicht. De omgevingswet vervangt een groot aantal wetten in het fysiek domein. De Wet Versterking Participatie op Decentraal Niveau raakt al het overheidsbeleid.
- De provincie vindt participatie belangrijk en heeft hiertoe een tiental uitgangspunten geformuleerd. Het bewustzijn over deze uitgangspunten is laag.
- De bekendheid van het participatie-instrumentarium is bij inwoners relatief laag. Slechts 20% van de inwoners is bekend met het instrument burgerinitiatief.

Bevindingen met betrekking tot **de opzet van het instrument burgerinitiatief**

- Het huidige doel van het instrument burgerinitiatief om een onderwerp op de agenda van provinciale staten te zetten is niet duidelijk bij alle betrokkenen en wordt tevens ter discussie gesteld. Diverse politici geven aan dat het beter zou zijn als provinciale staten altijd een besluit neemt.
- De positionering van het instrument ten opzichte van andere participatie instrumenten is niet duidelijk.

- Het instrument wordt nu ingezet als 'noodrem' (door ergens tegen te zijn). Dit wordt als 'jammer' ervaren; Statenleden geven aan graag initiatieven te ontvangen die ergens 'voor' zijn.

Bevindingen met betrekking tot **communicatie** over het instrument

- De kwaliteit en vindbaarheid van informatie op de website is niet afgestemd op de gemiddelde inwoner.
- Het is niet duidelijk hoe initiatiefnemers contact kunnen opnemen met de provincie.

Bevindingen met betrekking tot **de procesgang** rond het burgerinitiatief

- In de verordening zijn slechts enkele delen van het proces beschreven
- In de praktijk is er geen standaard procedure voor de procesgang. Er is geen instructie beschikbaar.
- Pas nadat initiatiefnemers zich bij de griffie melden, wordt een voorgesprek mogelijk. Dit is slechts bij één initiatief gebeurd.
- Het op papier verzamelen van handtekeningen is verouderd en niet goed werkbaar voor initiatiefnemers.
- De ontvangst van het initiatief door de Commissaris van de Koning wordt als zeer positief ervaren
- Het onderzoek van de handtekeningen is voor de griffie tijdrovend en gebeurt onder grote tijdsdruk.
- Het onderzoek naar de bevoegdheid Provinciale Staten met betrekking tot het initiatief blijkt zeer lastig. Centrale vragen zijn of men bij de provincie bij de juiste overheid is en als dat zo is of Provinciale staten dan bevoegd is op het onderwerp.
- Provinciale staten bleek voor beide geëvalueerde burgerinitiatieven niet bevoegd.
- Provinciale Staten hecht veel belang aan het instrument burgerinitiatief. Statenleden zijn van mening dat het belang van elk initiatief groot genoeg is dat het feit dat het initiatief succesvol is ingediend, voldoende basis geeft om het initiatief in Provinciale Staten te bespreken.
- De uitwerking van het initiatief tot een voorstel door de griffie leidt tot verwarring
- De gesprekken met politici en bestuurders door initiatiefnemers wordt niet gecoördineerd en wordt als warrig ervaren.
- In Provinciale Staten wordt politiek bedreven. Initiatiefnemers treden tot deze arena toe.
- In de afsluiting van het proces wordt geen evaluatie uitgevoerd.
- De benodigde tijdsinvestering is hoog voor alle betrokkenen.

Aanbevelingen

Op basis van deze bevindingen, komen wij tot tien aanbevelingen.

Met betrekking tot **participatie in het algemeen** komen wij tot de volgende aanbeveling:

Aanbeveling 1 - Werk de doelstellingen uit van de verschillende participatie instrumenten en verscherp de onderlinge samenhang.

Met betrekking tot de **positionering van het instrument burgerinitiatief** komen wij tot de volgende aanbevelingen:

Aanbeveling 2 - Herformuleer het doel van het burgerinitiatief als "het nemen van een besluit over een door een initiatiefnemer op de agenda van Provinciale Staten geplaatst onderwerp".

Aanbeveling 3 - Stel capaciteit van de griffie beschikbaar voor de begeleiding van initiatiefnemers.

Aanbeveling 4 - Verlaag het aantal benodigde handtekeningen naar 1.500.

Aanbeveling 5 - Verlaag de minimumleeftijd om een burgerinitiatief te mogen ondertekenen naar 16 jaar.

Aanbeveling 6 - Verwijder artikel 4, lid a. uit de verordening.

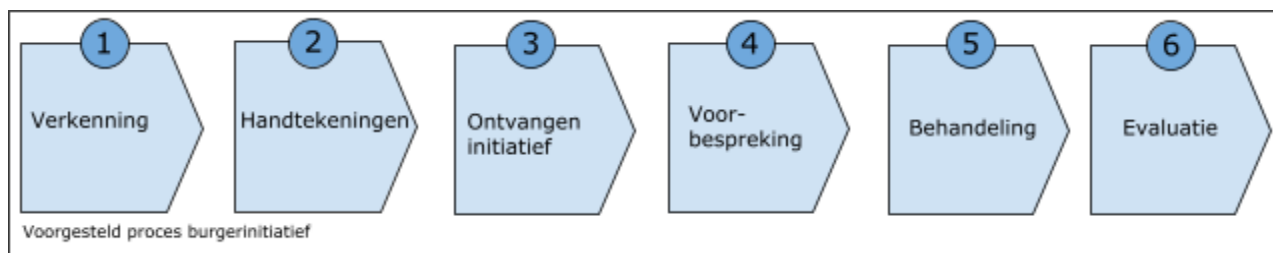
Met betrekking tot de **communicatie over participatie in het algemeen en het burgerinitiatief in het bijzonder** komen wij tot de volgende aanbevelingen:

Aanbeveling 7 - Verbeter de informatie over participatie en burgerinitiatief op de website van de Provincie Noord Holland: maak de informatie vindbaar, leesbaar én benoem contactpersonen en contactgegevens.

Met betrekking tot het **proces van het burgerinitiatief** komen wij tot de volgende aanbevelingen:

Aanbeveling 8 - Introduceer een digitaal platform voor het verzamelen en valideren van handtekeningen.

Aanbeveling 9 - Beschrijf het proces van indiening en behandeling van een burgerinitiatief aan de hand van de volgende stappen:



In paragraaf 5.4 worden deze processtappen op hoofdlijnen beschreven.

Aanbeveling 10 - Actualiseer de verordening

H1 | Aanleiding & doelstelling

1.1 Aanleiding

Provinciale Staten van Noord-Holland kennen verschillende instrumenten waarmee inwoners hun stem kunnen laten horen. Een van deze instrumenten is het burgerinitiatief.



Bron: website provincie Noord-Holland

Met een burgerinitiatief kunnen inwoners een onderwerp of een voorstel op de agenda zetten van Provinciale Staten. Provinciale Staten hebben hiervoor in 2002 de 'verordening burgerinitiatief Noord-Holland' vastgesteld. Sinds de invoering van het instrument zijn er drie burgerinitiatieven in behandeling genomen door Provinciale Staten, te weten:

- 2009 Stop de veefabrieken in Noord-Holland
- 2016 Stop de hobbyjacht Noord-Holland
- 2019 Stop de boskap in de Schoorlse en Noord-Kennemerduinen

BMC is door de provincie gevraagd om het instrument burgerinitiatief te evalueren. Directe aanleiding voor deze evaluatie van het instrument burgerinitiatief is de behandeling van het meest recente burgerinitiatief uit 2019. Het presidium heeft aandachts- en vraagpunten benoemd die aan de orde dienen te komen in de evaluatie, zijnde communicatie, voorwaarden en verordening, beraadslagingen en inhoudelijke informatievoorziening. Het presidium heeft besloten het evaluatieonderzoek extern uit te laten voeren en deze te laten starten in 2022.

1.2 Doelstelling

Basis voor het onderzoek is het door de Statengriffie opgestelde, en met het presidium afgestemde 'Voorlopige opzet - Evaluatie en onderzoek naar instrument Burgerinitiatief bij de

Provincie Noord-Holland'. In deze voorlopige opzet is de doelstelling van de evaluatie en het onderzoek als volgt omschreven:

Mogelijke verbeteringen voor het instrument burgerinitiatief in Noord-Holland kunnen zijn:

- Hoe kan de provincie verduidelijken richting inwoners wat het instrument is?
- Welke communicatie is er naar (mogelijke) indieners van een burgerinitiatief?
- Hoe gebruiken andere lokale overheden (provincies/gemeenten) dit instrument en wat kan Noord-Holland hiervan leren?

Daarbij zijn er drie onderdelen benoemd die aan bod dienen te komen, te weten:

1. De Noord-Hollandse verordening op het burgerinitiatief:
 - Zijn de voorwaarden voor een burgerinitiatief voldoende eenduidig en vooraf kenbaar of zijn er zaken die wellicht te laat in het proces duidelijk worden? Denk daarbij in het bijzonder aan de bevoegdheden van de Provinciale Staten, de geldigheid van handtekeningen en de rechten van indieners in het proces na indiening.
 - Kan er door een wijziging van de verordening beter tegemoetgekomen worden aan de verwachtingen van betrokkenen bij het burgerinitiatief?
2. Informatie op (onder andere) de website van de provincie Noord-Holland over het instrument:
 - Wordt voldoende duidelijk uitgelegd dat het instrument burgerinitiatief bestaat en wat men vervolgens mag verwachten van de provincie Noord-Holland?
 - Is de communicatie over de voorwaarden voor indiening van het burgerinitiatief helder en wordt het initiatief op het juiste moment in het proces getoetst aan deze voorwaarden?
 - Hoe verloopt de communicatie over (rand)voorwaarden naar (mogelijke) indieners van een burgerinitiatief?
3. Hoe werken andere overheden (provincies en gemeenten) met het instrument en welke lessen kunnen geleerd en mogelijk in Noord-Holland toegepast worden?

Na onderzoek en overleg met de opdrachtgever hebben wij deze voorlopige doelstellingen als definitieve doelstelling voor het onderzoek overgenomen.

H2 | Onderzoeksmethode

Voor dit onderzoek hebben we gebruik gemaakt van verschillende drie onderzoeksmethoden:

Ten eerste is een uitgebreide **documentenstudie** gehouden, waarbij we gekeken hebben naar hoe de wetenschap tegen het burgerinitiatief aankijkt, zijn de aangeleverde dossiers van de drie burgerinitiatieven en de provinciale beleidsdocumenten met betrekking tot het instrument burgerinitiatief onderzocht. De uitgebreide lijst met documenten die voor dit onderzoek gebruikt zijn, is als bijlage 1 opgenomen.

Voor verdieping en nadere duiding hebben **interviews** plaatsgevonden met:

- de indieners van twee burgerinitiatieven;
- verschillende Statenleden als vertegenwoordiging uit Provinciale Staten;
- een vertegenwoordiging van de Statengriffie;
- de commissaris van de koning als voorzitter van Provinciale Staten;
- ambtelijk betrokkenen bij de twee laatste ingediende burgerinitiatieven;
- Gedeputeerde die betrokken was bij initiatief 'Stop de boskap';
- participatiespecialist van de provincie Noord-Holland.

De lijst van geïnterviewde personen is te vinden in bijlage 2.

De interviews hadden een open karakter, waarbij een gespreksleidraad met enkele onderwerpen gebruikt werd om vast te stellen of alle onderwerpen besproken waren. Geïnterviewden hebben een beknopt gespreksverslag van ons ontvangen, welke zij hebben beoordeeld op feitelijk correctheid.

Onder de inwoners van Noord-Holland is via de socialmediakanalen van de provincie een **poll (mini enquête)** uitgezet met de vraag in hoeverre zij bekend zijn met de mogelijkheden van inspraak bij Provinciale Staten, en dan met name gericht op het instrument burgerinitiatief.

Gedurende het onderzoek hebben alle onderzoekers informatie en inzichten verwerkt in een groeiend werkdocument. Nadat alle informatie ontvangen, bestudeerd en verwerkt was in dit document, hebben de onderzoekers met elkaar de inhoudelijkheid meermaals besproken, waarna dit rapport is uitgewerkt.

Onderzoeksvragen

Ten behoeve van het onderzoek hebben we de volgende hulpvragen gebruikt:

Bekendheid	1. Zijn de inwoners van Noord-Holland bekend met het instrument burgerinitiatief? 2. Is voor de inwoners duidelijk wat het instrument inhoudt? 3. Hoe wordt over het instrument gecommuniceerd? 4. Is de communicatie over de voorwaarden voor indiening van het burgerinitiatief helder?
Vorbereiding	1. Op welke wijze zijn de drie burgerinitiatieven gestart? 2. Wat waren de verwachtingen van de indieners van het burgerinitiatief? 3. In hoeverre waren Provinciale Staten en/of de Statengriffie bij de voorbereiding van het burgerinitiatief betrokken? 4. Waren de voorwaarden voor een burgerinitiatief voldoende eenduidig en vooraf kenbaar? Te denken valt aan de bevoegdheden van Provinciale Staten, de geldigheid van handtekeningen en de rechten van indieners in het proces na indiening.
Indiening	1. Hoe verloopt de communicatie naar de indieners van het burgerinitiatief? 2. Is voor de indieners helder hoe zij het initiatief kunnen indienen?
Behandeling	1. Hoe gaan Provinciale Staten om met een burgerinitiatief? 2. Wordt het initiatief op het juiste moment in het proces getoetst aan de voorwaarden? 3. Is bij de indieners duidelijk hoe de behandeling van het voorstel plaatsvindt? 4. Hoe verloopt de communicatie naar de indieners van het burgerinitiatief?
Uitvoering	1. Hoe vindt de uitvoering plaats? 2. Hoe verloopt de communicatie naar de indieners van het burgerinitiatief?

Resultaten en vernieuwing	<i>Evaluatie:</i> 1. Zijn er vanuit de onderzoeksvragen verbeterpunten en aanbevelingen te formuleren? <i>Onderzoek:</i> 2. Hoe werken andere overheden (provincies, gemeenten, landelijke overheid) met het instrument burgerinitiatief? 3. Welke lessen kunnen van de andere overheden geleerd worden en mogelijk in Noord-Holland toegepast worden? 4. Wat is de doeltreffendheid en doelmatigheid van de inzet van het instrument burgerinitiatief? 5. Waar liggen in de komende periode concrete kansen voor vernieuwing en verbetering van dit instrument of eventuele nieuwe instrumenten?
---------------------------	--

H3 | De wetenschap zegt: “Neem participatie (heel) serieus”

Om het functioneren van het instrument burgerinitiatief te kunnen evalueren en aanbevelingen ten behoeve van de verbetering ervan te kunnen doen, is het van belang beter te begrijpen wat het instrument burgerinitiatief inhoudt en wat er mee beoogd is. Om dat te kunnen beoordelen, is het van belang de context te verbreden tot participatie als fenomeen.

In onderstaande paragrafen geven we eerst een beknopt overzicht van wat de wetenschap over participatie schrijft. We beschrijven hoe de wetenschap participatie definieert, hoe zij het belang ervan beoordeelt en hoe zij ziet hoe overheden hier zelf beleid op kunnen maken. Daarna gaan we in op het instrument burgerinitiatief; wat is de positie van het instrument in het totaal van participatie instrumenten, wat zijn ervaringen van andere overheden met het instrument en wat zijn de lessen die hieruit te leren zijn.

3.1 Participatie om burgers te laten meedoen aan het politieke proces

Het woord ‘participatie’ betekent *actieve deelname*. Het is afgeleid van de Latijnse woorden *pars* (deel) en *cipere* (nemen). Het woord participatie heeft een sterk maatschappelijke, vaak politieke connotatie. Participatie is een zeer breed begrip. Er bestaan vele vormen van participatie. Bijvoorbeeld: maatschappelijke participatie, economische participatie, arbeidsparticipatie, politieke participatie, sociaal-culturele participatie, participatie in de aandelenkapitaal en nog meer, elk met een eigen, specifieke betekenis¹.

In de context van dit onderzoek gaat participatie over het laten deelnemen van burgers aan het politieke proces. Kortweg kunnen we dit ‘politieke participatie’ noemen.

3.2 Het belang van politieke participatie is in deze tijd hoog

Het huis van Thorbecke is 180 jaar geleden ontwikkeld en is sindsdien bepalend in de werking van onze democratie. Sinds dat moment, 1848, zijn zowel de bevolking als bedrijven echter veel mondiger geworden. De maatschappelijke opgaven waar de overheid, ook de provincie, voor staat zijn in aantal en complexiteit toegenomen. Maatschappelijke thema’s zijn niet langer alleen van de overheid; maatschappelijke partners, bewoners en ondernemers hebben vaak zelf een sterke en goed onderbouwde mening, nemen zelf initiatief en willen daarin door de overheid serieus worden genomen. Door de complexe werking van de publieke sector en de zoektocht van overheden naar hoe om te gaan met deze maatschappelijke ontwikkelingen, is het vertrouwen in de overheid afgenomen. Het betrekken van alle stakeholders bij het politieke debat is onmisbaar geworden.

In haar rapport ‘Vertrouwen op democratie’², beschrijft de Raad voor het Openbaar Bestuur het belang van participatie als volgt:

¹ Wikipedia; <https://nl.wikipedia.org/wiki/Participatie>

² “Vertrouwen op Democratie”, Raad voor Openbaar Bestuur, 2010 (pag 7 - 20)

“Een aanzienlijk deel van de bevolking heeft weinig vertrouwen in de mensen die hen vertegenwoordigen in het parlement en bestuur. Anders gezegd: de mensen die namens ons de besluiten nemen, kunnen rekenen op een beperkt draagvlak onder de mensen die zij representeren. Daarmee staan ook altijd de besluiten ter discussie die zij hebben genomen. Het wantrouwen in de mensen en partijen straalt af op de wetten die zij aannemen. Dit is een gevaarlijke ontwikkeling: het vermeende disfunctioneren van partijen en politici kan aldus de andere instituties meeslepen in een vrije val. [...]

Het ontstaan van deze legitimiteitscrisis laat zich verklaren door de kloof. [...] De kloof tussen enerzijds de gehorizontaliseerde publieke ruimte waarin mensen, maatschappelijke organisaties, bedrijven maar ook politiek en bestuur in netwerken op voet van gelijkwaardigheid met elkaar omgaan. En anderzijds de verticaal georganiseerde instituties van politiek en bestuur, die hoewel onderdeel van de horizontaliteit, in werkwijze nog uitgaan van een verticale fictie en daarom nog geen effectieve verbinding hebben gevonden met de nieuwe werkelijkheid. [...]

Verticaal georganiseerd bestuur en finale besluitvorming op basis van een democratisch mandaat is onmisbaar en zal dat blijven. Het is belangrijk dat instituties besluiten nemen, knopen doorhakken, toezicht houden en sancties uitdelen. Maar zij moeten dat doen in voortdurende verbinding met de publieke ruimte. Wanneer zij dat nalaten tast dat de legitimiteit van hun besluiten aan.”

De consequenties van het niet-betrekken van inwoners bij politieke keuzes dringt zich steeds meer op. Sinds enige jaren waarschuwen de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD) en de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV) voor de opkomst van “antioverheidsextremisme”. Antioverheidsextremisme betekent zoveel als (de bereidheid tot) buitenwettelijke handelingen die voortvloeien uit een gedachtegoed waarin het afwijzen van de overheid, het overheidsbeleid en/of democratische procedures centraal staat³ en ⁴. Concreet wordt de opkomst van dit fenomeen genoemd in de context van onder meer grote beleidsonderwerpen zoals als de covid-maatregelen, de bouw van windmolens en de aanpak van de stikstofproblematiek.

“In de jaarverslagen van de AIVD wordt antioverheidsextremisme dan ook genoemd als één van de nationale dreigingen. [...]. In zijn analyse van de coronaprotesten spreekt de NCTV van een brede ‘bovenlaag’ bestaande uit diverse personen die zich vanuit verschillende motivaties tegen de overheid en haar beleid verzetten. Zo gaat het om personen wier broodwinning geraakt wordt door overheidsbeleid, burgers die bepaald overheidsbeleid betwisten en mensen die zich in het algemeen verzetten tegen wat zij als ‘de elite’ beschouwen. Het al langer sluimerende ongenoegen van deze ‘bovenlaag’ is tijdens de coronapandemie verbreed, verhard en meer aan de oppervlakte gekomen, zowel in offline als online contexten’, aldus de Rijksuniversiteit van Groningen⁵.

³ “Jaarverslag 2019”, “Jaarverslag 2020”, “Jaarverslag 2021”, AIVD, 2019, 2020, 2021

⁴ Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland, NCTV <https://www.nctv.nl/onderwerpen/dtn>

⁵ “Fenomeenanalyse Extremisme Noord-Nederland”, Nanninga, de Jonge en Valk, Rijksuniversiteit Groningen, 2022

De Raad voor het Openbaar Bestuur meent in het hiervoor genoemde rapport “dat mensen aanzienlijk meer invloed moeten krijgen op beleid en besluitvorming. Het is in een democratie niet voldoende dat zij eens in de vier jaar op een politieke partij kunnen stemmen. De representatieve democratie behoeft aanvulling met elementen van participatieve en/of directe democratie.”

De heer Gert Jan Geling, lector Integrale Veiligheidskunde aan de Haagse Hogeschool, schrijft in een recent opiniërend artikel in het Trouw: “Wanneer burgers het gevoel krijgen dat zaken aan hen worden opgelegd zonder dat zij hierover zeggenschap hebben, ervaren zij het handelen van de overheid als ondemocratisch. Het verzet kan vervolgens ook ondemocratische vormen aannemen. De reactie van de overheid moet daarom niet zozeer gericht te zijn op de repressieve aanpak van anti-overheidsextremisme, maar op preventie, die grondoorzaken en voedingsbodems van dit anti-overheidssentiment wegneemt. Oftewel een reflectie op het eigen handelen van de politiek en overheid: hoe zij [...] steeds verder op afstand van de burger zijn komen te staan, en soms de belangen van burgers met hun handelen zelfs schaden.”

Er is ook een grote groep partijen in Nederland die graag actief betrokken willen worden bij de opgaven die nu tot het domein van het openbaar bestuur behoren. Goede voorbeelden hiervan zijn partijen uit de sociale basis en sociale ondernemingen. De sociale basis bestaat uit [aanbieders van] informele en formele diensten, voorzieningen en relaties in de leefomgeving van mensen die er aan bijdragen dat mensen tot hun recht komen en kunnen floreren⁶. Partijen in de sociale basis kunnen de vorm aannemen van een onderneming. Zij behoren in dat geval tot de grotere groep van sociale ondernemingen. Dit zijn ondernemingen met een maatschappelijke missie⁷. De SER constateert dat sociaal ondernemers in veel gevallen een logische partner voor de overheid zijn, omdat zij dezelfde doelen nastreven. Samenwerking met de overheid wordt door veel sociaal ondernemers als problematisch ervaren, vanwege de behoudende houding hierin van ambtenaren, aldus de SER.

3.3 De wijze waarop bestuur en beleidsmakers participatie benaderen is sterk bepalend.

Dr. A.M.B. Michels, (universitair hoofddocent democratische innovatie, burgerparticipatie, en lokale democratie aan de Universiteit van Utrecht) stelt dat participatie op verschillende manieren bijdraagt aan de kwaliteit van de democratie. Ook de vorm van participatie is bepalend voor de aspecten van democratie die het sterkst [met die participatie] worden beïnvloed. Dat betekent dat bestuurders en beleidsmakers letterlijk aan het stuur zitten van de democratie; door hun keuze voor een bepaald ontwerp van participatie stimuleren zij bepaalde aspecten van democratie meer, en andere minder.”⁸

⁶ ‘Sociale kwaliteit voor een sterke Sociale Basis’, Verharen, Heessels, Jansen en Wolf, 2019

⁷ “Sociale ondernemingen, een verkennend advies” Sociaal Economische Raad, 2015

⁸ ‘De democratische waarde van burgerparticipatie: interactief bestuur en deliberatieve fora’. Bestuurskunde, Michels, A.M.B. (2011).

In het participatie instrumentarium waar Nederland over beschikt wordt onderscheid gemaakt tussen “conventionele” en “onconventionele” politieke participatie. Conventionele participatie zijn ingebed binnen de wettelijke kaders die volgen uit het Huis van Thorbecke, zoals de kieswet. Instrumenten voor onconventionele participatie vallen daarbuiten⁹. Met betrekking tot onconventionele participatie heeft de overheid veel ruimte om hier zelf een aanpak in te realiseren.

3.4 Het burgerinitiatief is een zwaar participatie instrument

Het burgerinitiatief als instrument voor politieke participatie wordt door veel overheden beschikbaar gesteld. Overal maakt het instrument het voor inwoners mogelijk om een onderwerp op de agenda van het hoogste politieke orgaan van die overheid te plaatsen.

Het Rathenau Instituut noemt het burgerinitiatief in haar onderzoek naar het functioneren van het instrument burgerinitiatief op Rijksniveau ‘de voordeur’ van het parlement. Zij schrijft: “Petities en burgerinitiatieven gelden als de voordeur van ons parlement. Ze stellen burgers in de gelegenheid behoeften en opvattingen in te brengen in het bestuurlijk proces. Ook bieden ze politici de kans om de buitenwereld naar binnen te halen. Vanwege het belang van deze instrumenten, is het noodzakelijk om met regelmaat te kijken of ze naar tevredenheid functioneren. Lukt het burgers gebruik te maken van deze instrumenten? Zijn de drempels niet te hoog? Kan iedereen er in dezelfde mate gebruik van maken? En is het voor burgers duidelijk op welke manier hun input wordt meegenomen in de uiteindelijke besluitvorming?”¹⁰

Bij de introductie van het burgerinitiatief in de Provinciale Staten van Noord-Holland werd het instrument als volgt omschreven: ‘Het burgerinitiatief is een uitgewerkte vorm van het petitieright. Het verschilt ervan doordat de Provinciale Staten zich verplichten door inwoners – procedureel correct – ingediende onderwerpen of voorstellen op uw agenda te zetten en te behandelen. Het burgerinitiatief kan op die manier de participatie en betrokkenheid van inwoners vergroten en geeft hen de mogelijkheid direct invloed uit te oefenen op de politieke agenda. Onderwerpen die Provinciale Staten naar hun idee moeten agenderen, maar die door de Provinciale Staten (nog) niet zijn opgepakt, kunnen met inachtneming van bepaalde voorwaarden op de agenda van de Provinciale Staten worden geplaatst.’¹¹

De burgerinitiatief is daarmee een relatief ‘zwaar’ participatie instrument, omdat zij het voor inwoners mogelijk maakt om, zoals de provincie het in de verordening noemt “inbreuk kan maken op het uitgangspunt dat de Provinciale staten haar eigen agenda vaststelt”. Het instrument is daarmee uniek binnen de provincie. Er is geen ander instrument welke dit mogelijk maakt.

⁹ Political Action: Mass Participation in Five Western Democracies’ Barnes and Kaase, 1979

¹⁰ “Voor het voetlicht”, Rathenau Instituut, 2022

¹¹ Verordening burgerinitiatief Noord-Holland, provincie Noord Holland, 2002

3.5 Samenvatting

Om inwoners de gelegenheid te geven betrokken te zijn bij onderwerpen die hun leven raken, is het van belang dat politici, bestuurders en beleidsmakers hier bewust en gericht participatie instrumentarium voor inzetten. Daarbij dient te worden aangesloten op de 'horizontale' leefwereld van inwoners om participatie voor hen zinvol te maken. Er is een grote, groeiende groep van inwoners, maatschappelijke organisaties en z.g. sociale ondernemingen die graag betrokken willen worden bij opgaven in het openbaar bestuur. Het is een taak van de overheid om deze kanteling vorm te geven. Indien politieke participatie niet op deze wijze wordt ingericht, zal de afstand tussen inwoners en het openbaar bestuur toenemen. Dit brengt het risico met zich mee dat anti-overheidsextremisme zal toenemen.

Het instrument burgerinitiatief is een relatief zwaar instrument, omdat het inwoners de gelegenheid geeft een onderwerp op de agenda van Provinciale Staten te zetten.

H4 | Ervaringen met het instrument door anderen

4.1 Ervaringen met het instrument in Europa en bij het Rijk

Het burgerinitiatief wordt door diverse overheden (Europa, het Rijk, alle provincies in Nederland, veel gemeenten) gebruikt om inwoners de gelegenheid te geven om een onderwerp op de agenda van het hoogste politieke orgaan van die overheid te zetten (Europese Commissie, Tweede Kamer, Provinciale Staten, Gemeenteraad). De wijze waarop het instrument is ingericht verschilt per overheid, zowel voor wat betreft de onderwerpen waar het initiatief over mag gaan, het 'format' waarin het voorstel moet worden ingediend, het aantal handtekeningen dat dient te worden ingezameld en het proces waarlangs het initiatief wordt afgehandeld. Sommige overheden hebben een digitaal platform ter beschikking gesteld.

In deze paragraaf schetsen we een beknopt overzicht hoe het instrument in Europa en het Rijk wordt ingezet. In de volgende paragraaf, 3.4, beschrijven we hoe het instrument in andere Nederlandse provincies en de top-10 grootste gemeenten van Nederland wordt gebruikt.

Het Rathenau Instituut heeft, wederom in hetzelfde rapport, een uitgebreide inventarisatie gemaakt naar de werking van het instrument in andere Europese landen en in de Europese Commissie. Graag verwijzen wij voor meer informatie naar hoofdstuk 5 van het genoemde rapport.

Bevindingen van het Rathenau Instituut

Wij nemen de bevindingen van het Rathenau Instituut over voor wat betreft de verbetering van het instrument burgerinitiatief. Bij het overnemen van deze bevindingen hebben wij enkele minimale aanpassingen doorgevoerd ten behoeve van de leesbaarheid:

Ervaringen met petitie en burgerinitiatieven

Weinig mensen maken gebruik van het instrument burgerinitiatief, veel minder dan verwacht bij de invoering ervan. Inwoners die dat wel hebben gedaan, zijn er erg kritisch over: de informatievoorziening over het proces en de voortgang laat te wensen over en de inspanning die ze moeten leveren om een burgerinitiatief in te dienen, staat niet in verhouding tot het effect dat dit teweegbrengt. Bovendien blijken veel initiatieven na aanbidding aan de Kamer niet-ontvankelijk te worden verklaard, wat kan zorgen voor frustratie.

De huidige werkwijze rondom [...] burgerinitiatieven is vooral ingericht volgens de logica van de Tweede Kamer en daardoor niet erg toegankelijk voor inwoners die minder bekend zijn in 'het Haagse'. Hierdoor bestaat het risico dat de instrumenten met name gebruikt worden door inwoners en organisaties die hun weg naar de politiek toch al kennen. Dat roept de vraag op of een platform kan helpen om het proces beter af te stemmen op de wensen en behoeften van inwoners.

De mogelijkheden van een platform

Uit buitenlandse voorbeelden blijkt dat een online platform het proces rondom het aanbieden van een petitie of burgerinitiatief kan vergemakkelijken. Een platform biedt de mogelijkheid om relatief eenvoudig een petitie of burgerinitiatief op te stellen, in te dienen en te ondertekenen. Daarmee kan de toegankelijkheid van instrumenten voor burgerinspraak worden vergroot.

Ook voor het vergroten van de transparantie biedt een platform mogelijkheden. Via het platform kan bijvoorbeeld een overzicht worden gegeven van ingediende petities en burgerinitiatieven, gecommuniceerd worden over de vordering in de behandeling en teruggekoppeld worden naar initiatiefnemers over de uitkomst ervan.

Het proces van het Europees Burgerinitiatief laat zien dat er grote winst te behalen valt door de toetsing van ontvankelijkheid te laten plaatsvinden voordat inwoners handtekeningen gaan verzamelen. Dit voorkomt dat een initiatief achteraf alsnog niet-ontvankelijk wordt verklaard.

Buitenlandse ervaringen suggereren dat van een digitaal platform niet verwacht mag worden dat het de inclusiviteit van burgerinspraak sterk verbetert. Daar waar een digitaal platform in gebruik is, zijn het vooral groepen inwoners die toch al politiek actief waren die er gebruik van maken.

Een voordeel van een digitaal platform onder beheer van de overheid is dat petities meteen onderdeel worden van een gestructureerd proces van politieke besluitvorming. Een nadeel is dat het mensen die kritiek hebben op de overheid juist kan afschrikken.

Als er een digitaal platform ingericht wordt, is er aandacht vereist voor:

- Wat te doen met het fysieke aanbiedingsmoment?
- Wat te doen met de traditionele route voor petities?
- Hoe om te gaan met (bestaande) private petitieplatforms?
- Hoe de privacy van ondertekenaars te waarborgen?

Verwachtingen van huidige gebruikers

De verwachtingen ten aanzien van een platform voor het aanbieden van burgerinitiatieven liggen iets hoger [dan bij petities]. Dat heeft er vooral mee te maken dat een dergelijk platform een oplossing kan bieden voor de huidige problemen rondom dit instrument. Zo denken initiatiefnemers dat een platform kan helpen bij het verzamelen van voldoende steunbetuigingen, dat het de verificatie van ondertekeningen kan vergemakkelijken en vooral kan zorgen voor betere communicatie over het proces en de behandeling van ingediende initiatieven.

Aanbevelingen van het Rathenau Instituut

Het Rathenau Instituut komt in zijn rapport met concrete aanbevelingen om de werking van het burgerinitiatief op Rijksniveau te verbeteren. Graag nemen wij deze aanbevelingen in dit

rapport op, als weerslag van de belangrijkste lessen op Rijksniveau. Bij het overnemen van deze aanbevelingen hebben wij enkele minimale aanpassingen doorgevoerd ten behoeve van de leesbaarheid.

1. Verschaf betere informatie over het proces rondom [...] burgerinitiatieven

De informatievoorziening over petitie en burgerinitiatieven vraagt om verbetering. Daarbij is het van belang te checken of de publieksinformatie op de website helder en bruikbaar is voor inwoners met weinig achtergrondkennis.

- Doe aan verwachtingsmanagement: beschrijf de behandelprocedure [...] en maak duidelijk wat inwoners kunnen verwachten van de behandeling.
- Verduidelijk de vereisten voor een burgerinitiatief, met name de betekenis van 'behandeld in besluitvormende zin'.
- Verschaf bij langer lopende behandeltrajecten, met name bij burgerinitiatieven, via de website informatie over de behandeltermijn en voortgang.
- Investeer actief in de bekendheid van petitie en burgerinitiatieven.
- Voer de ontvankelijkheidstoets van een burgerinitiatief uit voordat burgers handtekeningen gaan verzamelen.

2. Versterk de ambtelijke ondersteuning

Het functioneren van [...] burgerinitiatieven is mede afhankelijk van de ondersteuning die de Tweede Kamer aan de aanbieders biedt. In de andere landen die we onderzocht hebben, blijkt voor het begeleiden van initiatiefnemers meer capaciteit beschikbaar te zijn. Overweeg hiervoor medewerkers aan de griffie toe te voegen.

3. Bepaal wat je wilt bereiken met instrumenten die de interactie met burgers intensiveren en wat je bereid bent daarvoor te doen

Als instrumenten voor burgerbetrokkenheid een bijdrage moeten kunnen leveren aan de versterking van de democratie, moet er een gezonde balans zijn tussen de inspanningen die burgers moeten leveren om mee te doen in het democratische proces en dat wat ze daarvoor terugkrijgen. Wat ze terugkrijgen komt van Kamerleden. Als de Kamer de deuren voor burgerbetrokkenheid wijder opent en daardoor meer burgers van zich laten horen, vraagt dat van Kamerleden dat ze bereid zijn meer inspanningen te leveren om burgers van een antwoord te voorzien. Het is belangrijk op dit punt realistische ambities te koesteren.

4. Denk van buiten naar binnen

De huidige werkwijze [...] gaat uit van een burger die bekend is met de logica, organisatie en werkwijze van de Tweede Kamer, maar de praktijk van het parlementaire werk sluit slecht aan op de realiteit van de buitenwereld. Daarom is het belangrijk dat de processen met betrekking tot [...] burgerinitiatieven zodanig worden ingericht, dat ze beter aansluiten op de leefwereld, behoeften en mogelijkheden van de burger.

5. Zoek de samenwerking

Burgerbetrokkenheid is een proces dat in wezen bij de burger begint, bottom-up. Het is niet iets dat top-down geregisseerd kan worden, maar dient wel uitgenodigd en gefaciliteerd te worden. Het initiatief dat burgers nemen om in het parlement van zich te laten horen, is het

waard om gekoesterd te worden, net als het al bestaande particuliere initiatief om dit met digitale middelen te faciliteren. Denk bij besluitvorming over een digitaal platform na over een productieve rolverdeling tussen overheid en dergelijke private initiatieven.

4.2 Ervaringen bij andere provincies en gemeenten

Op provinciaal niveau

In de periode van 2002 tot 2004 kregen de meeste provincies in Nederland een verordening inzake het burgerinitiatief. Dit hing samen met de introductie van het dualisme en de vernieuwingsimpuls die het provinciale bestuur onderging. De provinciale politiek moest meer herkenbaar zijn voor de burger, en de laatste moest ook meer mogelijkheden krijgen om invloed uit te oefenen.

Twintig jaar later is het de vraag in hoeverre het burgerinitiatief daarin geslaagd is, kijkend naar de hoeveelheid burgerinitiatieven per provincie (zie tabel). Met uitzondering van Gelderland zijn de burgerinitiatieven per provincie op één hand te tellen. Tijdens de gesprekken met griffiemedewerkers blijkt dat het burgerinitiatief niet als een heel positief instrument wordt ervaren. Zo wordt het instrument gezien als complex en wordt de meerwaarde ervan betwijfeld. Ook vraagt men zich af in hoeverre het burgerinitiatief passend is in het politieke bestel. Daarnaast blijken verwachtingen rondom een burgerinitiatief een uitdaging: indieners verwachten hun zin te krijgen als ze eenmaal voldoende handtekeningen binnen hebben. Ten slotte wordt door diverse ambtenaren aangegeven dat het burgerinitiatief als middel om inwoners te betrekken bij de provincie mislukt is.

Provincie	Initiatief mogelijk sinds	Aantal ingediende initiatieven	Aantal inwoners	(Min.) aantal handtekeningen	(Min.) leeftijd ondersteuners
Drenthe	2004	1 (?)	490.000	400	16+
Flevoland	2003	2	415.000	500	18+
Friesland	2003	0 (?)	650.000	1.500	16+
Gelderland	2003	10	2.070.000	750	16+
Groningen	2004	1	585.000	1.000	18+
Limburg	2009 (?)	1 (?)	1.115.000	1.500	15+
Noord-Brabant	2005	2	2.545.000	5.000	16+
Noord-Holland	2002	3	1.725.000	5.000	18+
Overijssel	2008 (?)	2	1.155.000	400	16+
Utrecht	2002	2	1.305.000	1.500	16+
Zeeland	2003	4	385.000	500	18+
Zuid-Holland	2003	3	3.710.000	1.000	15+

Tabel 1 - Provincies vergeleken, een uitgebreidere toelichting is te vinden in bijlage 3

Desondanks kennen alle provincies nog steeds het burgerinitiatief als instrument, zij het dat er relatief weinig gebruik van gemaakt wordt. Bij sommige provincies spreekt men liever over 'agenderingsrecht' in plaats van een burgerinitiatief. Dat heeft een tweetal redenen. Allereerst

kan de term burgerinitiatief verwarring oproepen, omdat een groep inwoners die met elkaar iets onderneemt ook een burgerinitiatief genoemd wordt. Daarnaast wordt de term 'burger' als afstandelijk ervaren, en spreekt men liever over inwoners.

Bij vrijwel alle provincies ligt het burgerinitiatief ofwel agenderingsrecht verankerd in een verordening. Bij een tweetal provincies is het echter opgenomen als artikel in het Reglement van Orde, om zoveel mogelijk informatie op één plek te bundelen. In de verordening/het reglement zijn de spelregels van het instrument vastgelegd. Deze variëren per provincie, maar grofweg zijn er een drietal inhoudelijke vereisten:

1. Het voorstel moet vallen onder de bevoegdheid van de provincie.
2. Het voorstel mag geen vraag, klacht, bezwaar of geschil zijn die/dat onder de rechter ligt.
3. Het voorstel mag niet in strijd zijn met andere wet- en regelgeving, en mag geen betrekking hebben op een recent (variërend van 1-4 jaar) genomen besluit van de Provinciale Staten.

Naast de inhoudelijke vereisten zijn er een drietal procedurele vereisten. Allereerst dienen bij vrijwel alle provincies indieners én ondersteuners afkomstig te zijn vanuit de desbetreffende provincie. De uitzondering is Limburg, waarbij ook belanghebbenden een burgerinitiatief mogen steunen. Daarnaast gaat het om een verplicht aantal ondersteuningsverklaringen (variërend van 400 tot 5.000) en de leeftijd van deze ondertekenaars (variërend van 15+ tot 18+). Een lagere procedurele drempel lijkt niet direct verband te houden met de hoeveelheid burgerinitiatieven in die provincie.

Toch hebben in diverse provincies (bijvoorbeeld Gelderland en Drenthe) drempelverlagingen plaatsgevonden, bijvoorbeeld de halvering van het aantal benodigde handtekeningen. Hier lag vaak een evaluatie of onderzoek aan ten grondslag. Er zijn echter ook een aantal provincies waar – voor zover bekend – het burgerinitiatief nooit geëvalueerd is. Uit onderzoek uit 2010 bij de provincie Gelderland komen een drietal succesfactoren voor een geslaagd burgerinitiatief naar voren:

1. goede informatie en communicatie over voorwaarden, proces, haalbaarheid en initiatieven;
2. betrokken en gemotiveerde inwoners, die doordrongen zijn van noodzaak zorgvuldig proces;
3. het merkbaar serieus nemen van het initiatief door Provinciale Staten, wat onder andere tot uiting komt in het nemen van voldoende tijd.

Uit hetzelfde onderzoek blijkt dat de meeste burgerinitiatieven stuklopen op de vraag wat wel en niet tot de bevoegdheid van de Provinciale Staten behoort. Dat wordt bevestigd door dit onderzoek. Burgerinitiatieven hebben meestal betrekking op onderwerpen rondom natuur en milieu, en leiden zelden tot meer dan (media-)aandacht. In een aantal gevallen vloeit er nog een motie uit voort, zoals bijvoorbeeld in Zeeland. Daarnaast concludeert het onderzoek uit 2010 dat de griffie een heel belangrijke rol speelt als poortwachter: zowel in de begeleiding van als in het verwachtingsmanagement bij de indieners is de rol van de griffie cruciaal.

De griffiemedewerkers die we voor dit onderzoek hebben gesproken geven echter aan dat zij niet snel naar dit middel grijpen, omdat er makkelijkere, meer laagdrempelige instrumenten zijn om iets op de agenda van Provinciale Staten te krijgen. Geen enkele provincie communiceert dan ook actief over de mogelijkheid tot een burgerinitiatief; het blijft beperkt tot een stukje tekst op de site. Wel zoeken provincies naar alternatieve middelen om

inwoners bij de agenda(vorming) te betrekken. Dat uit zich in een soort koffie-uurtje tussen inwoners en Provinciale Staten (Groningen), het actief stimuleren van jongereninitiatieven (Gelderland) en het faciliteren van digitale petitie (Flevoland).

Op gemeentelijk niveau

Voor dit onderzoek is ook gekeken naar de grootste tien gemeenten van Nederland. Deze kennen allemaal het burgerinitiatief, met relatief lage geldigheidsdrempels (50 tot 200 handtekeningen benodigd). Vier gemeenten kennen een onderscheid tussen burgeragendering en burgerinitiatief. Bij het eerste gaat het om een onderwerp op de agenda zetten; bij het tweede is het de bedoeling dat er een concreet plan wordt ingediend. Hierbij is de rol van de raad respectievelijk het bespreken of het besluiten over een onderwerp. De gemeente Rotterdam heeft daarnaast ook nog een speciaal jongereninitiatief, om jongeren bij de stad te betrekken. Diverse gemeenten maken onderscheid tussen schaalniveaus van burgerinitiatieven: of het betrekking heeft op een wijk/buurt of de hele stad. Het aantal benodigde handtekeningen is daarop afgestemd.

Een andere manier om onderwerpen op de politieke agenda te krijgen is door middel van petitie. Verschillende gemeenten hebben een eigen petitieloket. De meest ondertekende petitie hebben enkele duizenden handtekeningen. Een laatste instrument dat een aantal gemeenten hanteren is het burgerpanel, met soms meer dan 10.000 deelnemers. Naast de gebruikelijke manieren van invloed uitoefenen op het gemeentebestuur – zoals inspreken – zijn gemeenten ook op zoek naar andere, creatieve manieren om inwoners de gelegenheid te geven de agenda voor de raad te beïnvloeden. Zo kent Breda de mogelijkheid tot een ‘burgersessie’. Hierbij kunnen inwoners een bespreeknotitie opstellen over een onderwerp dat zij belangrijk vinden. Als ze vijftig handtekeningen ophalen en de griffie het een passend middel vindt, wordt de notitie door de gemeenteraad besproken.

Lessen

Hieronder volgt een overzicht van de belangrijkste lessen welke wij kunnen trekken uit deze inventarisatie:

1. Overal is het gebruik van het instrument beperkt

Met de introductie van het dualisme hebben de meeste provincies het instrument burgerinitiatief geïntroduceerd. Twintig jaar later blijkt dat er relatief weinig gebruik is gemaakt van dit instrument. Dit beeld is bij alle provincies en onderzochte gemeenten terug te zien.

2. Sommige partijen noemen het instrument ‘Agenderingsrecht’

Bij sommige provincies spreekt men intussen liever over ‘agenderingsrecht’ in plaats van een burgerinitiatief. De spelregels van het burgerinitiatief liggen vast in een verordening of reglement van orde. Enkele gemeenten kennen naast het instrument van burgerinitiatief ook het instrument van burgeragendering.

3. Benodigde handtekeningen en leeftijdsgrens zijn in Noord-Holland erg hoog

Bij de procedurele vereisten zijn grote verschillen te zien tussen provincies:

- het verplichte aantal ondersteuningsverklaringen (variërend van 400 tot 5.000 bij provincies en van 50 tot 200 bij de grootste tien gemeenten);
- de leeftijd van deze ondertekenaars (variërend van 15+ tot 18+).

Uit de bevindingen blijkt dat de provincie Noord-Holland de strengste eisen voor het indienen van een burgerinitiatief hanteert. Uit het onderzoek blijkt ook dat een lagere procedurele drempel niet direct verband lijkt te houden met de hoeveelheid burgerinitiatieven. Daartegenover staat dat vanuit de initiatiefnemers het signaal is gekomen dat het verzamelen van de handtekeningen een enorme opgave was. Kijkend naar de ervaringen bij de andere provincies, kan door een verlaging van het verplichte aantal ondersteuningsverklaringen én een verlaging van de leeftijd van de ondertekenaars, tegemoetgekomen worden aan dit signaal.

4. Bepaling van de bevoegdheid is overal het grootste vraagstuk.

Of een onderwerp wel of niet tot de bevoegdheid van Provinciale Staten behoort, is in alle provincies en bij het Rijk het grootste vraagstuk met betrekking tot een burgerinitiatief.

Uit het onderzoek blijkt dat de griffie een belangrijke rol speelt als poortwachter: zowel in de begeleiding van als in het verwachtingsmanagement bij de indieners is de rol van de griffie cruciaal.

H5| Bevindingen

We hebben in dit onderzoek een grote opbrengst gerealiseerd. In het structureren van deze bevindingen hebben we er voor gekozen om 'breed' te beginnen en steeds verder in te zoomen op de werking van het instrument. We starten daarom met de positie van het instrument in de context van burgerparticipatie, daarna gaan we in op hoe de provincie over het instrument communiceert, daarna gaan we in op de opzet van het instrument, gevolgd door de daadwerkelijk werking.

5.1 Twee nieuwe wetten maken participatie verplicht.

Het Rijk werkt momenteel aan de introductie van een tweetal wetten die participatie wettelijk borgen. Dit betreft de Omgevingswet en de Wet Versterking Participatie op Decentraal niveau. Als na invoering participatie niet goed door overheden wordt toegepast, zullen op een gegeven moment inwoners hun gelijk gaan halen door te escaleren: eerst bij het Hoor- en Adviescollege en daarna eventueel bij de rechter. Met de komst van deze twee wetten ligt er feitelijk een 'eis' bij de provincie om de kaders rond participatie bij te werken.

De Omgevingswet vervangt een groot aantal wetten in het fysiek domein.

Naar verwachting wordt volgend jaar de Omgevingswet in werking gesteld. Met de introductie van deze wet wordt een groot aantal wetten en regels op het terrein van water, lucht, bodem, natuur, infrastructuur, gebouwen en cultureel erfgoed vervangen door één wet. De komst van de Omgevingswet gaat heel bepalend zijn voor overheden op het gebied van participatie. Inwoners krijgen in deze wet formele rechten op dit gebied. .

De Wet Versterking Participatie op Decentraal Niveau raakt al het overheidsbeleid.

De huidige inspraakverordeningen regelen uitsluitend de betrokkenheid van inwoners en andere belanghebbenden bij de voorbereiding van beleid. In de praktijk werken decentrale overheden al met allerlei participatievormen, ook bij de uitvoering van beleid, waaronder het uitdaagrecht. Het doel van deze wijziging is dat elke decentrale overheid in de participatieverordening kaders stelt voor participatie, zodat voor zowel de inwoners als voor gemeenten duidelijk is op welke manier zij in welke fase van het beleidsproces betrokken worden. Bij het opstellen van de participatieverordening heeft de gemeenteraad de ruimte om rekening te houden met de lokale behoefte en omstandigheden.

Het wetsvoorstel is in September 2022 bij de Tweede Kamer ingediend.

5.2 Het burgerinitiatief als instrument voor participatie

De provincie Noord Holland vind participatie belangrijk.

In het huidige coalitieakkoord 'Duurzaam Doorpakken!' van de provincie wordt geschreven: 'Democratische waarden vormen het hart van onze samenleving en vragen een integer,

transparant en inclusief openbaar bestuur. Een eigentijds bestuur waarbij iedereen gehoord wordt en zijn inbreng kan leveren. Samenwerking met onze partners – overheden, maatschappelijke organisaties, bedrijven en bewoners – is dus vanzelfsprekend’.

Het instrument burgerinitiatief is één van de zes participatie instrumenten die de provincie Noord Holland inzet. Dit betreft de instrument: direct contact, inspraak, zienswijze, burgerparticipatie, burgerinitiatief en het referendum. Deze instrumenten worden beknopt beschreven op de website van de provincie¹².



Uit onze gesprekken komt naar voren dat iedereen burgerparticipatie daadwerkelijk belangrijk vindt: 'Het is in deze tijd van belang dat ook de provincie tweerichtingsverkeer toepast in haar beleidsontwikkeling en besluitvorming. Naast de provincie die iets richting bewoners doet dient de route de andere kant op, van maatschappelijke partners naar de provincie, ook goed te werken. Het is daarmee belangrijk dat deze maatschappelijke partners de gelegenheid krijgen om onderwerpen op de agenda van Provinciale Staten te plaatsen.'

Onze gesprekspartners stellen fundamentele vragen over participatie. Er worden volgens onze gesprekspartners nu verwachtingen bij inwoners gewekt die niet worden ingevuld. De vraag is wat deze verwachtingen zijn en of deze aansluiten bij de intentie van de provincie.

Het is ons opgevallen dat geïnterviewden niet direct volledige kennis hebben van (de werking van) de diverse participatie-instrumenten die de provincie inzet. Gesprekspartners vragen zich af: 'Met welke impact laat je participatie los op inwoners? Inwoners willen weten: als ik nu geactiveerd word, wat betekent dit dan? We managen die verwachtingen momenteel niet en daar gaat het fout.'

¹² <https://www.noord-holland.nl/Bestuur/Inspraak>

Dit inzicht krijgen wij vaker terug in gesprekken met bestuurders door het land heen over participatie: als je participatie mogelijk maakt, moet je het serieus doen. De vraag aan de voorkant is: wat ga je met de resultaten van participatie doen? Als het antwoord is dat je er niet iets mee gaat doen, kun je het instrument maar beter niet mogelijk maken.

Deze reflectie sluit aan bij bevindingen van het Rathenau Instituut, welke opmerkt dat de Tweede Kamer zich heeft 'te bezinnen op de vraag wat men precies met burgerinspraak wil bereiken en welke functies men in dat verband belangrijk vindt. Gaat het om het versterken van de band tussen politiek en burger, om het vergroten van het maatschappelijk bewustzijn over specifieke thema's, om het controleren van de macht, of om het veranderen van het beleid? Welke doelen men wil nastreven met [...] burgerinitiatieven, heeft belangrijke implicaties voor de vraag hoe men de werking ervan kan verbeteren'. Gelijksortige vragen dienen in relatie tot hetzelfde instrument in de provincie te worden gesteld. Dat gesprek lijkt slechts beperkt, wellicht vooral door dit onderzoek, gevoerd te worden.

De provincie heeft tien uitgangspunten voor participatie opgesteld

De provincie heeft over een deel van deze vragen nagedacht. Er zijn recent door de commissie Participatie van Provinciale Staten een tiental uitgangspunten beschreven die in acht genomen (zouden moeten) worden bij participatie. Deze uitgangspunten gaan over de volgende onderwerpen:

- doel van participatie;
- ruimte voor invloed;
- opzet van participatie;
- informatie en communicatie;
- rol van politiek en bestuur;
- leren en evalueren.

Voor de gedetailleerde beschrijving van deze uitgangspunten verwijzen wij graag naar de website van de provincie:

https://www.noord-holland.nl/Bestuur/Inspraak/Uitgangspunten_voor_participatie

Deze uitgangspunten zijn in september 2022 door Provinciale Staten vastgesteld. Deze uitgangspunten zijn daarmee nog jong. Er lijkt nog weinig bewustzijn over deze uitgangspunten te zijn bij de geïnterviewden. In de praktijk zijn ze niet gebruikt bij de geëvalueerde burgerinitiatieven, omdat deze eerder plaatsvonden. Een nadere investering van Provinciale Staten om deze instrumenten te kennen en toe te passen lijkt nodig: Eén van onze gesprekspartners zei: 'als de uitgangspunten van participatie ter discussie worden gesteld, heeft het praten over instrumenten weinig zin'.

De bekendheid van het participatie-instrumentarium is bij inwoners relatief laag

In het kader van dit onderzoek is er via de socialmediakanalen en de website van de provincie Noord-Holland een poll (eenvoudige vragenlijst) uitgezet. Uit deze poll is gebleken dat ongeveer 70% van de respondenten niet weet hoe zij in contact kunnen komen met de Provinciale Staten om hun stem te laten horen.

De respondenten die dit wel weten, kennen de volgende instrumenten:

- 80% van de respondenten is bekend met het versturen van een brief naar de Provinciale Staten.
- 35% van de respondenten heeft ooit van het instrument gehoord, maar weet niet wat het precies inhoudt.
- Ongeveer 20% van de respondenten is bekend met het instrument burgerinitiatief. Zij geven aan het instrument te kennen van andere overheidslagen, van de media of de website van de provincie.
- 40% van de respondenten is bekend met de mogelijkheid om in te spreken bij een commissievergadering.
- Het persoonlijk contact met een Statenlid (30%) en het indienen van een referendum (15%) zijn minder bekend.

Het instrument burgerinitiatief

Het huidige doel om een onderwerp op de agenda te zetten is niet duidelijk en wordt ter discussie gesteld.

Het doel van het instrument burgerinitiatief is om het voor inwoners van de provincie mogelijk te maken om een onderwerp op de agenda van Provinciale Staten te zetten. Er zijn in de verordening enkele specifieke uitsluitingen genoemd wanneer het instrument niet mag worden ingezet. Om een initiatief in te dienen zijn de handtekeningen nodig van 5.000 inwoners van de provincie die ouder dan 18 jaar zijn.

Er is door gesprekspartners regelmatig de vraag gesteld of het op de agenda zetten van Provinciale Staten een voldoende stevig doel is, ten opzichte van de inspanning die initiatiefnemers moeten leveren om het initiatief in te dienen. Sluit dit aan bij de verwachtingen? Sommigen beargumenteren dat Provinciale Staten eventueel een uitspraak zouden moeten doen over het ingediende initiatief.

Positionering van het instrument ten opzichte van andere instrumenten is niet duidelijk.

Enkele gesprekspartners benoemden dat de participatie-instrumenten in de praktijk een bepaald 'gewicht' ten opzichte van elkaar lijken te hebben. Specifiek wordt hierin de casus van het initiatief 'Stop de boskap' genoemd. Nadat de initiatiefnemer het initiatief had ingediend, voorzien van de benodigde 5.000 handtekeningen, meldde zich tijdens de behandeling van het initiatief via het instrument 'inspraak' een nieuwe partij (waarvoor de toegangseis is dat iemand zich voor 15.00 uur op de dag van behandeling bij de griffie moet melden). Vervolgens kreeg deze partij via dit instrument evenveel invloed op het politieke proces als de initiatiefnemer van het burgerinitiatief. De vraag werd gesteld of de verhouding tussen de instrumenten daarmee goed in balans is.

Het instrument burgerinitiatief wordt nu ingezet als 'noodrem', wat als 'jammer' wordt ervaren.

Het viel onze gesprekspartners op dat de drie initiatieven die bij de provincie zijn ingediend allemaal ergens *tegen* waren. Alle drie de initiatieven startten met de naam 'Stop de...'. Dat

wordt door partijen als 'jammer' ervaren. Het wordt als 'begrijpelijk' gezien dat inwoners al het beschikbare instrumentarium inzetten om in hun ogen ongewenste ontwikkelingen te stoppen. Maar, zo wordt betoogd, hoe mooi zou het zijn als maatschappelijke partners het instrument(arium) inzetten om ergens voor te zijn. Dit zou bijvoorbeeld kunnen door in het verlengde van provinciaal beleid specifieke initiatieven te ondernemen. Als concreet voorbeeld werd genoemd om delen van de bossenstrategie op lokaal niveau uit te werken.

Sommige gesprekspartners met een politieke/bestuurlijke achtergrond gaven aan dat het mogelijk belangrijk is om inwoners te inspireren, uit te dagen en te ondersteunen om met goede burgerinitiatieven te komen. Daar zijn dan natuurlijk goede voorbeelden bij nodig. Die lijken te ontbreken.

5.3 Communicatie over het burgerinitiatief

De kwaliteit en vindbaarheid van informatie op de website is niet afgestemd op de gemiddelde inwoner.

Op de website van de provincie staan enkele pagina's over hoe participatie in de provincie werkt. De pagina 'Inspraak in Noord-Holland' is op de site te vinden onder het hoofdmenu-item 'bestuur'. Daar is het subkopje 'inspraak en meedenken' ondergebracht, dat leidt naar de genoemde pagina.

Uit de poll is gebleken dat ongeveer 40% van de respondenten op 'inspraak' zouden zoeken als zij invloed zouden willen uitoefenen op de besluitvorming van de provincie. Andere zoektermen zijn 'besluitvorming provincie met inwoners', 'meedenken' en 'contact met de provincie'. Door de positionering van de pagina onder het kopje 'bestuur', is de betreffende pagina niet een-twee-drie gevonden.

De pagina is beknopt, voorzien van jargon. Na een korte introductie wordt er verwezen naar de verordening. Er is beperkt aanvullende informatie over de diverse instrumenten. Voor het instrument burgerinitiatief is naast de verordening alleen een interview met dhr. Engelbert geplaatst, de initiatiefnemer van het burgerinitiatief uit 2019.

Deze compacte informatieverstrekking maakt dat in technische zin de informatie wel beschikbaar is, maar dat de toegankelijkheid of begrijpelijkheid voor de gemiddelde burger laag is. De pagina's zijn niet uitnodigend. Met name de verordening bevat veel jargon en wordt door diverse mensen als 'ontoegankelijk' en 'technisch' beschreven. Er wordt geen toelichting gegeven op het proces, of op wat een initiatiefnemer kan verwachten.

Het is niet duidelijk hoe initiatiefnemers contact kunnen opnemen met de provincie.

Het valt op dat er géén contactgegevens op de betreffende pagina zijn opgenomen. Er staat uitsluitend onder het instrument 'direct contact' een link naar de contactgegevens van de Statenleden. Onder het instrument burgerparticipatie wordt voor verdere communicatie verwezen naar het e-mailadres burgerparticipatie@noord-holland.nl. Een testbericht van ons naar dit adres kwam onbestelbaar retour met het bericht dat het e-mailadres niet bestaat.

Er wordt niet gemeld dat de griffie het orgaan is waar inwoners zich toe moeten wenden. Contactgegevens van de griffie ontbreken.

5.4 Werking van het proces

In deze paragraaf beschrijven wij onze bevindingen over de daadwerkelijke werking van het instrument burgerinitiatief.

In de verordening zijn slechts enkele delen van het proces beschreven

In de verordening burgerinitiatief van de provincie Noord-Holland is de volgende informatie opgenomen over hoe een aanvraag behandeld wordt:

- Provinciale Staten plaatsen een burgerinitiatiefvoorstel op de agenda van hun vergadering indien daartoe door een initiatiefgerechtigde een geldig verzoek is ingediend.
- Het verzoek ter plaatsing van een burgerinitiatiefvoorstel op de agenda van de vergadering van Provinciale Staten wordt schriftelijk ingediend bij de voorzitter van Provinciale Staten.
- De Provinciale Staten beslissen in de eerstvolgende vergadering na de datum van indiening van het verzoek of het burgerinitiatiefvoorstel op de agenda van de vergadering van Provinciale Staten wordt geplaatst
- Als Provinciale Staten afwijzen wegens strijd met artikel 4, onder a (geen bevoegdheid Provinciale Staten), dan kan het voorstel ook doorgezonden worden aan Gedeputeerde Staten.
- Als Provinciale Staten vaststellen dat het verzoek wel geldig is, agenderen zij het burgerinitiatiefvoorstel voor de eerstvolgende vergadering van Provinciale Staten. De voorzitter van Provinciale Staten nodigt de verzoeker schriftelijk uit voor de vergadering waarvoor het burgerinitiatiefvoorstel is geagendeerd. De verzoeker of de plaatsvervanger van de verzoeker heeft tijdens deze vergadering de gelegenheid om het burgerinitiatiefvoorstel mondeling nader toe te lichten.
- Zo spoedig mogelijk nadat Provinciale Staten over het burgerinitiatiefvoorstel een besluit hebben genomen wordt dit besluit bekendgemaakt door kennisgeving van het besluit of van de zakelijke inhoud ervan in het Provinciaal Blad of een dag-, nieuws- of huis-aan-huisblad, dan wel op een andere geschikte wijze.
- Tegelijkertijd met de bekendmaking wordt het besluit meegedeeld aan de verzoeker.

In de praktijk is er geen standaard procedure voor de procesgang.

In onze gesprekken met initiatiefnemers, griffie en betrokken ambtenaren hebben we geïnventariseerd hoe het proces in de praktijk verloopt. Het is gebleken dat er geen standaard procedure of instructie beschikbaar is. Het proces na de indiening van een initiatief was voor zowel Provinciale Staten, inwoners als ambtenaren onduidelijk. Beide initiatieven hebben daardoor een unieke benadering gehad. De volgende stappen hebben wij herkend als 'rode draad':

1. Voorgesprekken
2. Verzamelen van handtekeningen

3. Ontvangst van het initiatief
4. Onderzoek van handtekeningen
5. Onderzoek van bevoegdheid Provinciale Staten
6. Uitwerking van het initiatief tot een voorstel
7. Gesprekken met politici en bestuurders
8. Bespreking in Provinciale Staten
9. Afsluiting van het proces

Onderstaand treft u onze bevindingen per stap:

1. Pas nadat initiatiefnemers zich bij de griffie melden, wordt een voorgesprek mogelijk. Dit is slechts bij één initiatief gebeurd.

Uit de gesprekken is gebleken dat de provincie in principe niet betrokken is bij de voorbereiding van de ingediende burgerinitiatieven. Initiatiefnemers kunnen starten met het verzamelen van handtekeningen, zonder daar vooraf contact over te zoeken. Ook hoeven initiatiefnemers niet bij de provincie aan te kondigen dat er eventueel een burgerinitiatief aankomt of om meer informatie te vragen over het proces.

Een van de initiatieven heeft op een gegeven moment contact opgenomen om te onderzoeken of het ook mogelijk zou zijn om het initiatief in te dienen met digitale handtekeningen. De griffie heeft dit vervolgens mogelijk gemaakt.

2. Het verzamelen van handtekeningen op papier is verouderd en niet goed werkbaar voor initiatiefnemers.

De gestelde voorwaarden wat betreft het aantal in te zamelen handtekeningen waren bij de initiatiefnemers bekend. De initiatiefnemers hadden rekening gehouden met de mogelijkheid dat enkele handtekeningen wellicht niet geldig zouden zijn en hebben beide meer dan de benodigde 5.000 handtekeningen weten te verzamelen.

De drempel voor het indienen van een initiatief wordt hiermee wel als hoog ervaren. Veel mensen haken bijvoorbeeld af voor het plaatsen van een handtekening als er privégegevens als adres en leeftijd worden gevraagd. Ook de eis dat er een (natte¹³) handtekening nodig is wordt als ouderwets en drempelverhogend gezien. Dit zou makkelijker gemaakt kunnen worden door hier een digitaal instrument voor beschikbaar te stellen. In ons onderzoek is naar voren gekomen dat andere overheden het mogelijk maken om initiatieven te ondertekenen met DigiD. Ook hebben diverse gemeenten specifieke webpagina's (bijvoorbeeld denhaag.petities.nl) beschikbaar om het indienen van burgerinitiatieven te ondersteunen.

De eis dat alleen de handtekeningen van kiesgerechtigden worden toegelaten wordt ter discussie gesteld. Gesprekspartners uit de politiek/het bestuur vragen zich af of jongeren vanaf 16 jaar en/of nieuwkomers kunnen worden toegelaten.

¹³ Een natte handtekening is de originele, door de ondertekenaar zelf gezette handtekening op papier.

3. De ontvangst van het initiatief door de Commissaris van de Koning wordt als zeer positief ervaren.

Uit de gesprekken is gebleken dat de informatie op de website voldoende was voor de initiatiefnemers om ermee aan de slag te gaan en uiteindelijk ook een initiatief in te dienen. Wel dient hierbij te worden opgemerkt dat de initiatiefnemers allen universitair geschoold waren en bekend waren met de werking van het politiek systeem. Dat is bij een groot deel van de bevolking niet het geval. Het Rathenau Instituut schrijft hierover: 'de huidige werkwijze rondom [...] burgerinitiatieven is vooral ingericht volgens de logica van de Tweede Kamer en daardoor niet erg toegankelijk voor inwoners die minder bekend zijn in 'het Haagse'. Hierdoor bestaat het risico dat de instrumenten met name gebruikt worden door inwoners en organisaties die hun weg naar de politiek toch al kennen. Dat roept de vraag op of een platform kan helpen om het proces beter af te stemmen op de wensen en behoeften van inwoners. Hoewel wij dit niet specifiek hebben onderzocht, lijkt ons dat deze constatering ook van toepassing kan zijn voor de provincie Noord-Holland.

De initiatiefnemers hebben de ontvangst op het provinciehuis als prettig ervaren toen zij hun burgerinitiatief kwamen indienen. Het contact met de commissaris van de Koning is daarbij uitdrukkelijk als prettig ervaren. 'De commissaris is zeer hoffelijk en toegankelijk.' Er is in beide gevallen duidelijk aangegeven dat de initiatiefnemers zeer welkom waren en dat de provincie de initiatieven serieus zouden behandelen.

Echter, het bleef daarna onduidelijk hoe het vervolg van de procedure eruit zou zien. Uit de gesprekken met initiatiefnemers is gebleken dat zij deze periode als chaotisch en warrig hebben ervaren. Dit werd deels veroorzaakt doordat sommige fracties de initiatiefnemers rechtstreeks benaderden. Op de vraag wie er binnen de provincie verantwoordelijk is voor de verdere procesbegeleiding van het initiatief, wordt eenduidig geantwoord dat dit de griffie zou moeten zijn. Ook de griffie is het hiermee eens.

4. Het onderzoek van de handtekeningen is voor de griffie tijdrovend en gebeurt onder grote tijdsdruk.

Het onderzoeken van de rechtsgeldigheid van handtekeningen is voor de provincie niet eenvoudig. De provincie heeft geen toegang tot de BRP (Basisregistratie Personen) om dit te bepalen. 'Bij gebrek aan beter' worden meerdere methodes naast elkaar gebruikt:

- Er worden steekproefsgewijs ondertekenaars nagebeld.
- Bij de digitaal ingediende e-mailadressen wordt onderzoek gedaan naar e-mailadressen en IP-adressen.

In de verordening staat beschreven dat een initiatief in de eerste vergadering van Provinciale Staten na indiening zal worden besproken. Daarmee staat er veel druk op het uitvoeren van deze klus op de griffie.

5. Het onderzoek naar de bevoegdheid Provinciale Staten met betrekking tot het initiatief blijkt zeer lastig.

Een van de grote onderwerpen bij het indienen van een burgerinitiatief is de vraag of Provinciale Staten wel bevoegd zijn het onderwerp te bespreken. Hier zijn twee vragen

bepalend: is de provincie de juiste overheid en zijn Provinciale Staten het juiste orgaan binnen de provincie?

Bij de provincie op de juiste plek?

Het karakter van de provincie als 'middenoverheid' maakt dat het lang niet altijd duidelijk is of de provincie de juiste overheid is om een initiatief tot te richten.

In het geval van het burgerinitiatief 'Stop de hobbyjacht' bleek uiteindelijk dat de bevoegdheid over dit onderwerp primair bij het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) ligt. De provincie kan alleen besluiten over haar eigen grondgebied (zoals elke andere grondeigenaar) om jacht toe te staan.

In het geval van het burgerinitiatief 'Stop de boskap' lijkt dit nog een stap complexer te zijn, omdat zowel de Europese Unie, het Rijk als de provincie een rol in de regelgeving rond Natura 2000 spelen. De rol van de provincie is tot op zekere hoogte zelf beperkt, waarbij vooral Gedeputeerde Staten een uitvoeringsopdracht hebben gekregen.

Van onze *ambtelijke gesprekspartners* kregen wij als feedback dat er aan de voorkant door de provincie onderzoek moet worden gedaan naar deze ontvankelijkheid: als de provincie niet over een bepaald onderwerp gaat, zou zij de mensen die met het burgerinitiatief aan de slag gaan al in een vroeg stadium moeten laten weten dat het geen zin heeft om het initiatief voort te zetten ofwel in te dienen.

Van *politiek/bestuurlijke gesprekspartners* vernamen wij dat burgerinitiatieven waar de provincie wellicht niet over gaat óók door Provinciale Staten behandeld zouden mogen worden. Het feit dat het lang niet altijd duidelijk is waar de provincie over gaat is ook een kans; wellicht kan de provincie als partner naast het initiatief staan, waarmee de kans dat het initiatief gerealiseerd wordt toeneemt.

Zijn Provinciale Staten of Gedeputeerde Staten bevoegd?

Er is in wet-, regelgeving en verordeningen geen sluitende, eenduidige afbakening van welke onderwerpen bij Provinciale Staten of Gedeputeerde Staten thuis horen. Er zijn specifieke onderwerpen die duidelijk bij Provinciale Staten of Gedeputeerde Staten horen, omdat dit zo specifiek in betreffende wet- en regelgeving is bepaald. Echter, voor veel onderwerpen is dat niet het geval. Daarin geldt dat de provincie de ruimte heeft om hier naar eigen inzicht vorm aan te geven. Er zijn op hoofdlijnen afspraken over bevoegdheden; Provinciale Staten gaan meer over strategisch beleid en budgetten, Gedeputeerde Staten gaan meer over de uitvoering. Provinciale Staten hebben met hun controlerecht de bevoegdheid om op alle onderwerpen in te grijpen en kunnen vrijwel alle onderwerpen naar zich toe trekken. De gewoonte/cultuur in de samenwerking tussen Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten is vaak bepalend in hoe dit in de praktijk uitpakt.

Omdat het antwoord op beide vragen lang niet altijd sluitend is, is het antwoord op de vraag of Provinciale Staten bevoegd zijn een kwestie van beoordeling en nadere afspraken. Belangrijk hierbij is het besef dat als een initiatief succesvol wordt ingediend, dit deze discussie aanmerkelijk beïnvloedt; alle organen binnen de provincie willen dat het initiatief serieus behandeld wordt. Diverse Statenleden hebben aangegeven dat zij elk initiatief

sowieso willen bespreken. Het is naar hun mening een bevoegdheid van Provinciale Staten om alle onderwerpen te bespreken. Budgetrecht en controle zijn daarbij instrumenten die Provinciale Staten daarvoor ter beschikking hebben.

Een van de ambtenaren die wij spraken zei in dit licht: 'Het kwam er eigenlijk op neer dat de Provinciale Staten er niet over gaan en het dus niet behandeld zou worden, maar het werd ingewikkelder gemaakt en juridisch uitgezocht. Door het initiatief toch te accepteren voor de behandeling is het een beetje in een moeras terechtgekomen'.

6. De uitwerking van het initiatief tot een voorstel door de griffie leidt tot verwarring

Na bovengenoemde stappen wordt door de griffie een voordracht gemaakt voor de behandeling van het burgerinitiatief met daarin opgenomen een gevraagd besluit.

In de verordening wordt dit anders beschreven. Daarin staat dat een burgerinitiatief de volgende ingrediënten dient te bevatten:

- a. een nauwkeurige omschrijving van het burgerinitiatiefvoorstel;
- b. een toelichting op het burgerinitiatiefvoorstel;
- c. de achternaam, de voornamen, het adres, de geboortedatum en de handtekening van de verzoeker en de plaatsvervanger van de verzoeker;
- d. een lijst met de voornamen, achternamen, adressen, geboortedata en handtekeningen van de initiatiefgerechtigden die het verzoek ondersteunen.

Initiatieven die aan de gestelde eisen voldoen worden volgens de verordening vervolgens op de agenda van Provinciale Staten geplaatst.

De stap die de griffie maakt is klaarblijkelijk niet voor iedereen duidelijk. Diverse Statenleden die wij spraken vragen zich af of je 'dit' (lees: het indienen van een burgerinitiatief in de vorm van een motie) wel van initiatiefnemers kan verwachten. Statenleden vragen zich af of er geen sprake moet zijn van een zogenaamd agenderingsrecht: een voorstel waarmee een onderwerp of oproep geagendeerd kan worden? Daarmee sluiten zij aan bij de werkwijze zoals deze nu in de verordening is beschreven.

7. De gesprekken met politici en bestuurders door initiatiefnemers wordt niet gecoördineerd en wordt als warrig ervaren.

Na indiening krijgen initiatiefnemers de gelegenheid via verschillende wegen politici te spreken. De initiatiefnemers hebben dit deel van het proces als lastig en warrig ervaren. Ze hadden in dit deel van het proces graag meer ondersteuning gehad vanuit de griffie om afspraken te maken met de partijen en zich daarop voor te bereiden. 'Ik heb mijn eigen weg moeten vinden bij de politieke partijen.'

Het initiatief 'Stop de boskap' is vervolgens ook besproken in commissieverband. Dit is door de initiatiefnemer als een ingewikkelde periode ervaren. Naast zijn inbreng kreeg ook een ambtenaar de gelegenheid om het standpunt van de Gedeputeerde uitgebreid toe te lichten. Tevens kreeg een spreker zeer ruim de gelegenheid zich tegen het burgerinitiatief uit te spreken, waarbij, zoals de initiatiefnemer het benoemt, 'allerlei laster' over het initiatief werd

geuit. De hoeveelheid spreektijd van de inspreker en de wijze waarop deze door de Gedeputeerde werd behandeld was in de ogen van de initiatiefnemer niet proportioneel ten opzichte van het burgerinitiatief. 'Opeens was er een inspreker die met evenveel, zo niet meer egards behandeld werd. Dat voelde oneerlijk'.

8. Behandeling in Provinciale Staten

Provinciale Staten hecht veel belang aan het instrument burgerinitiatief

De betrokkenheid van Provinciale Staten bij het instrument burgerinitiatieven is groot. Het wordt door Provinciale Staten van belang geacht dat inwoners actief mee kunnen doen. Nadat de griffie de ontvangst van beide geëvalueerde initiatieven aan het presidium gemeld had, wilden Provinciale Staten de initiatieven hoe dan ook behandelen. De vraag of Provinciale Staten bevoegd waren op het onderwerp was daarbij in beide gevallen van ondergeschikt belang. Het feit dat inwoners een initiatief hadden ingediend was voldoende om veel gewicht aan het initiatief toe te kennen. In het geval van 'Stop de boskap' werd snel duidelijk dat het onderwerp bij Gedeputeerde Staten thuishoorde. Als reactie op deze constatering hebben Provinciale Staten het initiatief alsnog gedeeltelijk ontvankelijk verklaard door een beroep op het budgetrecht te doen.

Provinciale Staten bleek voor beide burgerinitiatieven niet bevoegd.

Bij de behandeling van het burgerinitiatief 'Stop de hobbyjacht' is onderzoek gedaan naar welk overheidslichaam bevoegd was om besluiten te nemen met betrekking tot de jacht. Uitkomst van het onderzoek en overleg met het ministerie was, dat blijkens de toelichting op de Jachtwet het ministerie bevoegd was op dit onderwerp en niet de provincie.

In Provinciale Staten wordt politiek bedreven. Initiatiefnemers treden tot deze arena toe.

Er is een coalitie, aan elkaar gebonden via een coalitieakkoord, en er is oppositie. Er is een constant 'spel' gaande tussen deze krachten om politieke ambities gerealiseerd te krijgen. Dit spel wordt ook buiten deze arena gespeeld. Er zijn allerlei politieke stromingen die zichzelf organiseren in onder andere politieke partijen en maatschappelijke organisaties. Deze organisaties worden gesteund door inwoners die regelmatig zelf ook actief zijn. Er worden acties opgezet om politieke ambities te realiseren, waarbij wordt samengewerkt tussen organisaties, achterban, partners en allerlei gelegenheidscoalities. Burgerinitiatieven zijn door hun aard (omdat zij in staat zijn onderwerpen bij Provinciale Staten te agenderen) een politiek instrument. Al dan niet verbonden aan georganiseerde politieke stromingen, worden initiatieven door inwoners voor politieke doeleinden ingezet en komen ze zo in de politieke arena van Provinciale Staten terecht.

Met betrekking tot 'Stop de hobbyjacht' waren Provinciale Staten uitsluitend bevoegd om een jachtverbod in te stellen op terrein in hun eigen bezit. Voor een dergelijke maatregel was echter geen meerderheid in Provinciale Staten.

In het geval van 'Stop de boskap' was de coalitie voor de kap van beide bossen, in het verlengde van de Natura 2000-richtlijn. Gedeputeerde gaf aan dat er op het moment dat het initiatief werd besproken een motie in voorbereiding was om ingediend te worden, waarin de

lijn van Gedeputeerde Staten nogmaals bekrachtigd werd. Het burgerinitiatief kon binnen Provinciale Staten daarmee ook niet op een meerderheid rekenen. De initiatiefnemer kwam tot het inzicht dat bij eventuele stemming het initiatief het niet zou halen. Gedeputeerde heeft na een overleg in de coalitie besloten tot overleg met de initiatiefnemer. Gedeputeerde Staten vond het belangrijk dat dit gesprek plaatsvond vanuit de behoefte aan een open en transparantie bestuurscultuur. In gesprek zijn Gedeputeerde en de initiatiefnemer tot een compromis gekomen. De initiatiefnemer heeft daarna het burgerinitiatief ingetrokken, om zo stemming erover te voorkomen. Initiatiefnemer heeft aangegeven door deze keuze nu nog de mogelijkheid te hebben om het initiatief opnieuw in te dienen, mocht dat in de toekomst naar het oordeel van de initiatiefnemer nog nodig blijken te zijn.

9. In de afsluiting van het proces wordt geen evaluatie uitgevoerd.

Na afwikkeling van het initiatief 'Stop de hobbyjacht' heeft er geen opvolging vanuit de provincie plaatsgevonden. Er is geen evaluatie geweest en er is geen contact meer met de initiatiefnemer geweest. In diverse gesprekken hierover kwam naar voren dat deze afronding wat ongemakkelijk voelt; waar werk je nou eigenlijk naartoe? Het onderwerp is geagendeerd, werd besproken en daarna was het afgelopen. 'Het is een beetje een gek open eindje. Als het besproken is dan is het eigenlijk afgedaan.' Initiatiefnemer zegt hierover: 'Ik heb me niet geholpen gevoeld'. Ook vanuit Provinciale Staten horen wij terug dat deze afronding als onbevredigend werd ervaren.

In het geval van 'Stop de boskap' is na het bereiken van het compromis en het intrekken van het initiatief een nieuw hoofdstuk gestart. De lopende beheerperiode is met twee jaar verlengd en de initiatiefnemer heeft zitting gekregen in het beheeroverleg en is betrokken geraakt bij de realisatie van nieuwe beheerplannen.

10. De benodigde tijdsinvestering is hoog voor alle betrokkenen.

Terugkijkend op het proces wordt door vrijwel al onze gesprekspartners opgemerkt dat burgerinitiatieven een groot tijdsbeslag vergen.

In de provincie

De griffie heeft geen specifieke capaciteit beschikbaar om burgerinitiatieven te ondersteunen. Op het moment dat een burgerinitiatief ingediend wordt, moet de griffie op korte termijn capaciteit vrijmaken om het initiatief te begeleiden. Op het moment dat een burgerinitiatief wordt ingediend, komt er van alles in beweging binnen de provincie. De griffie staat voor de uitdaging om dan snel te schakelen en alle partijen zo goed mogelijk te begeleiden. Het blijkt dat deze begeleiding het nodige werk van de griffie verlangt: het onderzoeken van de handtekeningen, de beoordeling van de ontvankelijkheid en de verdere begeleiding van de initiatiefnemers. Gegeven de normale bezetting zou de griffie graag in een vroeg stadium met een initiatief in contact komen. Daarmee kan volgens onze gesprekspartners geborgd worden dat het initiatief meteen van de juiste kwaliteit is, waardoor het werk voor de griffie beter te beheersen is.

De Gedeputeerde geeft aan dat het burgerinitiatief 'Stop de boskap' veel van haar aandacht gevraagd heeft. Met betrekking tot de inhoud nam het initiatief een ander standpunt in dan de coalitie. Hoewel het initiatief daarom een minderheidsstandpunt innam, was er vanuit de

bestuurlijke ambitie transparant en toegankelijk te werken veel behoefte om dit initiatief zorgvuldig te behandelen. Dit heeft veel tijd gekost.

Ook in de betrokken beleidsafdeling deden de burgerinitiatieven een beroep op de beschikbare capaciteit. In het geval van het initiatief 'Stop de boskap' geeft een van de betrokken ambtenaren aan dat hij in die periode ongeveer twintig uur per week met het initiatief bezig was.

Overigens wordt ook door alle gesprekspartners binnen de provincie aangegeven dat ze het belangrijk vinden dat vanuit de behoefte aan transparant en toegankelijk bestuur burgerinitiatieven serieus worden genomen. De consequentie dat dit tijd kost wordt door allen als een gegeven beschouwd. 'Het hoort er gewoon bij.' Wel spreekt men de hoop uit dat door het proces te professionaliseren de hoeveelheid tijd kan worden teruggebracht.

En van de initiatiefnemers

Initiatiefnemers geven aan dat ze niet verwacht hadden dat ze in een proces zouden terechtkomen waarin zoveel tijd en moeite geïnvesteerd diende te worden. Het inzamelen van de handtekeningen, het overleg met de griffie, de rondgang langs de diverse politieke partijen, commissievergadering, bespreking in Provinciale Staten et cetera. De initiatiefnemer van 'Stop de hobbyjacht' geeft aan dat als hij had geweten dat het zoveel werk zou zijn, hij het niet zou hebben gedaan. De initiatiefnemer van 'Stop de boskap' komt tot het oordeel dat de opbrengst van zijn inzet hoog genoeg is, hoewel de inspanning veel hoger uitviel (en nog steeds doorloopt) dan hij vooraf ooit had kunnen bevroeden.

H6| Conclusies en aanbevelingen

6.1 Participatie: uitgangspunten, doelen, instrumenten en aanpakken

Op basis van ons onderzoek kunnen we concluderen dat in de provincie Noord-Holland participatie hoog op de agenda staat. In alle onderdelen van de provincie (Provinciale Staten, Gedeputeerde Staten, commissaris van de Koning, griffie en de ambtelijke organisatie) is men ervan overtuigd dat participatie belangrijk is in de huidige tijd. De organisatie neemt ingediende initiatieven zeer serieus en doet er veel aan om recht te doen aan het initiatief en de initiatiefnemers.

Als basis voor participatie zijn onlangs uitgangspunten geformuleerd. Deze uitgangspunten zijn bedoeld als basis voor het provinciale participatiebeleid zoals dat toegepast zal worden onder de Omgevingswet. De uitgangspunten zijn ook van toepassing voor participatie die plaatsvindt buiten het kader van de Omgevingswet. De uitgangspunten zijn door alle gremia omarmd en belangrijk gevonden.

Het valt op dat er weinig bewustzijn is over de geformuleerde uitgangspunten met betrekking tot participatie. Participatiedoelen zijn niet benoemd. Voor het instrument 'burgerparticipatie' is door een medewerker van de provincie een handreiking geschreven, waarin een stappenplan en een vragenlijst zijn opgenomen over hoe participatie op te zetten in het geval dat de provincie zelf een beleidsproces start. We hebben geen handreikingen, aanpakken of draaiboeken ten behoeve van de overige participatie-instrumenten (direct contact, inspraak, zienswijze, burgerinitiatief en referendum) aangetroffen.

Wij bevelen de provincie aan om expliciet te bepalen hoe de provincie participatie in het algemeen wil inzetten. Werk op basis van de uitgangspunten doelstellingen uit en verscherp op basis daarvan de inrichting van het participatie-instrumentarium. Borg daarbij dat de onderlinge samenhang tussen de diverse participatie-instrumenten in balans is. Publiceer de resultaten in een 'participatiewaaiër'; een 'boekje' (of sectie op de website) waarin alles met betrekking tot participatie is opgenomen: uitgangspunten, doelen, instrumenten, procesbeschrijvingen, overwegingen, checklist, contactpersonen et cetera. Dit document zou zowel binnen als buiten de provinciale organisatie ingezet kunnen worden om het instrumentarium zichtbaar en toegankelijk te maken. Zorg ervoor dat de publicatie laagdrempelig is en toegankelijk voor de brede groep van inwoners die de provincie rijk is. Inspiratie over een dergelijk 'boekje' kan worden gevonden in de publieke 'politieke instrumenten voor Provinciale Staten' uit 2019, die binnen de provincie beschikbaar is.

***Aanbeveling 1** - Werk de doelstellingen van participatie in zijn algemeen en de verschillende participatie instrumenten uit en verscherp de onderlinge samenhang tussen de instrumenten.*

6.2 Het burgerinitiatief als instrument van burgerparticipatie

Over het doel van het instrument burgerinitiatief

In artikel 1 van de verordening staat beschreven dat een burgerinitiatief het volgende betreft: 'een voorstel van een initiatiefgerechtigde ter plaatsing op de agenda van de vergadering van Provinciale Staten'. De huidige werkwijze waarbij de griffie voorstellen uitwerkt tot een voordracht waarbij om een besluit gevraagd wordt, leidt tot verwarring over het doel van het instrument.

Er blijkt onder de Statenleden geen eenduidige mening te zijn over wat het doel van een burgerinitiatief zou moeten zijn. Sommigen geven aan dat het doel zou moeten zijn 'het op de agenda van Provinciale Staten kunnen plaatsen van een specifiek onderwerp', waarmee de drempel voor inwoners laag wordt gehouden om tot het indienen van een initiatief te komen. Anderen geven aan dat om het burgerinitiatief door Provinciale Staten serieus te laten nemen, er altijd een besluit over genomen zou moeten worden door Provinciale Staten.

Heroverweeg het doel van het burgerinitiatief in het licht van aanbeveling 1. Wij adviseren hierbij om het doel te herformuleren in 'het nemen van een besluit over een door een initiatiefnemer op de agenda van Provinciale Staten geplaatst onderwerp', om hiermee het gewicht van het instrument in lijn te brengen met de verwachtingen die bij inwoners leven. Tevens wordt op deze wijze recht gedaan aan de wens vanuit Provinciale Staten om het instrument serieus te nemen.

Aanbeveling 2 - *Herformuleer het doel van het burgerinitiatief als "het nemen van een besluit over een door een initiatiefnemer op de agenda van Provinciale Staten geplaatst onderwerp".*

Wij komen tot de conclusie dat het niet van inwoners te verwachten is een kant en klaar voorstel op te leveren waar Provinciale Staten een besluit over kunnen nemen. In dat licht is het hierboven genoemde doel alleen realiseerbaar als er vanuit de griffie gerichte ondersteuning beschikbaar is om een initiatiefnemer te begeleiden in de uitwerking van het ingediende burgerinitiatief tot een voorstel op basis waarvan een besluit kan worden genomen.

Aanbeveling 3 - *Stel capaciteit van de griffie beschikbaar voor de begeleiding van initiatiefnemers. Zie ook paragraaf 6.4, onder stap 4.*

Over het aantal benodigde handtekeningen om een burgerinitiatief in te dienen

Voor het indienen van een burgerinitiatief zijn momenteel 5.000 handtekeningen nodig. Het landelijk (ongewogen) gemiddelde aantal benodigde handtekeningen om een burgerinitiatief in te dienen bij een provincie is (afgerond) 1.500. De toegangseis in de provincie Noord-Holland is daarmee zeer hoog. Hoewel 5.000 handtekeningen op een bevolking van ruim 1,7 miljoen mensen laag lijkt, heeft de provincie samen met de provincie Brabant de hoogste drempel van het land. Ons onderzoek naar de werking van het instrument bij andere provincies geeft aan dat er weinig tot geen relatie is tussen het aantal handtekeningen dat nodig is om een burgerinitiatief in te dienen en het aantal ingediende burgerinitiatieven. Bovendien geven gesprekspartners in de provincie aan het aantal handtekeningen niet bepalend te vinden voor de mate waarin gewicht aan een initiatief moet worden gegeven.

Wij bevelen de provincie aan de drempel voor het aantal handtekeningen dat nodig is om een burgerinitiatief in te dienen, te verlagen naar 1.500.

Aanbeveling 4 - *Verlaag het aantal benodigde handtekeningen naar 1.500.*

Over de minimumleeftijd om een burgerinitiatief te mogen ondertekenen

Momenteel is de minimumleeftijd om een burgerinitiatief te mogen ondertekenen 18 jaar. Bij acht provincies is deze leeftijdsdrempel 16 of zelfs 15 jaar. In onze gesprekken met Statenleden is ook de vraag gesteld of deze leeftijd niet eventueel verlaagd zou kunnen worden. Als centrale argument wordt hierin genoemd dat het belangrijk is jongeren vroeg de gelegenheid te geven aan de democratie mee te doen.

Aanbeveling 5 - *Verlaag de minimumleeftijd om een burgerinitiatief te mogen ondertekenen naar 16 jaar.*

Over de onderwerpen waar het burgerinitiatief over mag gaan.

In artikel 4 van de verordening wordt beschreven waar een burgerinitiatief niet over mag gaan:

‘Een burgerinitiatiefvoorstel houdt niet in:

a. een onderwerp dat niet behoort tot de bevoegdheid van Provinciale Staten;
[...]

Deze uitsluiting blijkt in de praktijk niet werkbaar. Beide burgerinitiatieven behandelden een onderwerp dat niet tot de bevoegdheid van Provinciale Staten behoorde. In beide gevallen is in het kader van transparant en toegankelijk bestuur door Provinciale Staten besloten om het onderwerp toch in behandeling te nemen. In het geval van ‘Stop de boskap’ is dit gerealiseerd door een beroep op het budgetrecht. Dit heeft ertoe geleid dat er een beleidswijziging heeft plaatsgevonden (kappen van één in plaats van twee bossen, verlengen van huidige beheerperiode, betrekken van de initiatiefnemer en enkele anderen bij beheer), die zonder het burgerinitiatief niet tot stand was gekomen. Dus, ondanks dat het onderwerp in eerste instantie niet tot de bevoegdheid van Provinciale Staten behoorde, heeft het burgerinitiatief wel effect gehad.

Het is vaak niet meteen duidelijk of de provincie of Provinciale Staten bevoegd zijn op een bepaald onderwerp. Statenleden zien dit ook als een kans: Provinciale Staten kunnen zich eventueel achter het doel van het initiatief scharen en zich samen met de initiatiefnemer hard maken om het doel te realiseren.

Er wordt door Statenleden aangegeven dat burgerinitiatieven (die rechtsgeldig worden ingediend) *altijd* minimaal in Provinciale Staten dienen te worden besproken, ook als Provinciale Staten niet bevoegd zijn op het onderwerp. Dit is in de praktijk ook wat er gebeurt.

Het is in de ogen van diverse mensen, met name uit de ambtelijke organisatie, van belang dat onderwerpen die niet tot de bevoegdheid van Provinciale Staten behoren, worden uitgesloten. Dit vinden ze van belang, om te voorkomen dat (zoals gekscherend werd gezegd) 'de prijs van hamburgers in Amerika' wordt besproken. De kans dat dergelijke voorstellen worden ingediend is in onze ogen heel klein. Naar onze mening is het beter om het proces zo in te richten dat onderwerpen die duidelijk niet tot de bevoegdheid van Provinciale Staten behoren eruit worden gefilterd. We doen hiertoe een aantal aanbevelingen in de stap 'verkenning' in paragraaf 5.4.

Aanbeveling 6 - *Verwijder artikel 4, lid a. uit de verordening.*

6.3 Communicatie over participatie en het burgerinitiatief

Momenteel communiceert de provincie over het burgerinitiatief alleen op de website. De informatie hierover is niet makkelijk te vinden. De tekst is zeer compact en technisch.

We hebben in deze een aantal aanbevelingen:

- Zorg ervoor dat de sectie van de website over participatie in de hoofdnavigatie van de site wordt opgenomen (de balk met diverse menu-items die bovenaan altijd zichtbaar is).
- Maak contactgegevens van de griffie (als eerste aanspreekpunt) prominent zichtbaar op alle pagina's die over 'inspraak en meedenken' gaan. Noem namen, telefoonnummers en e-mailadressen. Bewaak dat e-mailadressen en telefoonnummers bestaan en werken.
- Herschrijf de huidige teksten op de website over alle participatie-instrumenten zo, dat ze voor leken begrijpelijk worden. Streef hierbij naar taalgebruik op niveau B1, waardoor ze voor iedereen begrijpelijk is. Een goede hulp hierbij is de website www.ishetb1.nl, een initiatief van GridLine en Loo van Eck.
- Breid de sectie over het burgerinitiatief op de website uit. Wijd hier indien nodig voor de leesbaarheid een eigen pagina aan. Neem op deze vernieuwde pagina in ieder geval de volgende zaken op:
 - Leg uit wat het doel van het burgerinitiatief is en over wat voor type onderwerpen een burgerinitiatief kan gaan. Doe de oproep aan inwoners om initiatieven in te dienen die ergens vóór zijn. Kleet dit aan met mogelijke voorbeelden ter inspiratie.
 - Leg uit dat het op voorhand vaak onduidelijk is of Provinciale Staten bevoegd zijn om besluiten te nemen over onderwerpen die een initiatiefnemer wil indienen. Raad potentiële initiatiefnemers daarmee aan om al in een zeer vroeg stadium contact op te nemen met de griffie om te (laten) onderzoeken wat de mogelijke betrokkenheid van Provinciale Staten bij een onderwerp zou kunnen zijn.
 - Licht het proces toe dat het burgerinitiatief zal doorlopen en wat daarbij van de initiatiefnemers (bij benadering) zal worden verwacht. Zie hiervoor verder paragraaf 3.4 van dit rapport.

- Manage de verwachtingen van potentiële indieners: het feit dat een initiatief wordt ingediend, betekent nog niet dat het zal worden aangenomen. In Provinciale Staten wordt politiek bedreven, waarbij politieke partijen erop gericht zijn om politieke doelen te realiseren. De politiek heeft haar eigen dynamiek, waarin belangen, posities, akkoorden et cetera naast de inhoudelijkheid van een onderwerp ook veel bepalend kunnen zijn. Door een burgerinitiatief in te dienen, treedt de initiatiefnemer toe tot de politieke arena van Provinciale Staten en het bijbehorende politieke spel.

***Aanbeveling 7** - Verbeter de informatie over participatie en burgerinitiatief op de website van de Provincie Noord Holland: maak de informatie vindbaar, leesbaar én benoem contactpersonen en contactgegevens.*

6.4 Het proces

Het proces rond het burgerinitiatief blijkt veel tijd en toewijding te vragen van alle betrokkenen. Iedereen is bereid de benodigde inspanning te leveren. De wens is het proces zo professioneel mogelijk in te richten.

Ten behoeve van professionaliteit van participatie heeft het Rathenau Instituut aan het Rijk geadviseerd om een eigen digitaal platform te introduceren. Wij delen de mening dat de inzet van een internetplatform de informatieverstrekking en de procesgang aanmerkelijk zou kunnen verbeteren. Echter, het inzetten van een dergelijk instrument is een grote stap, die niet licht gezet zou moeten worden. Er zijn meerdere aanbieders van ICT-platformen om participatie te ondersteunen actief (bijv. petities.nl, Citizen Lab of Mett), die alle een eigen visie en aanpak hebben. Deze stap vergt goede voorbereiding, waarbij keuzes inzake ambitie, uitgangspunten, doelstellingen, instrumenten en proces randvoorwaardelijk zijn. Gezien het beperkt aantal burgerinitiatieven, lijkt het onverstandig om vanuit de provincie zelfstandig te besluiten een platform in te richten. Samenwerking met gemeenten in de provincie lijkt, gegeven de bevoegdheidendiscussie, een succesvoorwaarde. Mogelijk is het verstandig om in IPO verband te onderzoeken wat de mogelijkheden hierin zijn.

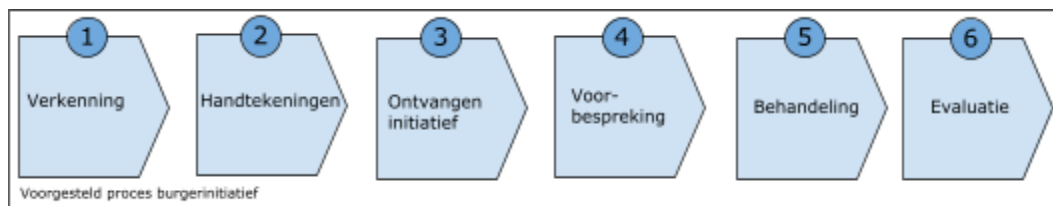
Tegelijkertijd is een digitaal platform in het proces rond het verzamelen en valideren van handtekeningen van zeer grote waarde. In onderstaande paragraaf, kopje 'verzamelen van handtekeningen', komen wij hier nader op terug.

Wij adviseren om te onderzoeken hoe een digitaal platform ingezet kan worden om de processtappen rond het verzamelen en valideren van handtekeningen te verbeteren. Gegeven het tot nu toe zeer beperkte aantal burgerinitiatieven raden wij het af om de digitale ambitie in dezen veel groter te laten. Grotere ambities vergen meer interactie met inwoners om de investering te rechtvaardigen en kwaliteit te waarborgen. In dezen is het mogelijk wel interessant om samenwerking met andere overheden op te zoeken.

***Aanbeveling 8** - Introduceer een digitaal platform voor het verzamelen en valideren van handtekeningen.*

De gewenste procesgang

Het huidige proces waarlangs burgerinitiatieven worden ingediend en afgehandeld is niet beschreven. Wij bevelen de provincie aan om een vaste procesgang te hanteren, om zo rust en duidelijkheid in het proces te krijgen. Wij bevelen aan dit proces te laten bestaan uit de volgende stappen:



Het document waarin de procesgang wordt beschreven dient voor alle partijen, dus ook voor potentiële initiatiefnemers, leesbaar (taalniveau B1) en eenvoudig beschikbaar te zijn. Initiatiefnemers dienen deze van de website af te kunnen downloaden.

***Aanbeveling 9** - Beschrijf het proces van indiening en behandeling van een burgerinitiatief aan de hand van de verschillende stappen.*

In onderstaande paragrafen beschrijven wij de voorgestelde procesgang op hoofdlijnen.

Stap 1 - Verkenning

De website van de provincie wordt zo ingericht dat initiatiefnemers ertoe worden aangezet in een zeer vroeg stadium contact op te nemen met de griffie voor overleg. De basis voor dit overleg kan een beknopte beschrijving van het initiatief zijn (bijv. maximaal 1 A4), die vooraf door de initiatiefnemer met de griffie wordt gedeeld. Naar aanleiding van deze kennismaking onderzoekt de griffie de bevoegdheid van Provinciale Staten en vraagt de griffie het presidium om een standpunt in te nemen met betrekking tot de bevoegdheid. De resultaten hiervan worden teruggekoppeld naar de potentiële initiatiefnemer, voorzien van een gemotiveerd advies om het initiatief wel of niet op poten te zetten. Overigens heeft de initiatiefnemer het recht om dit advies naast zich neer te leggen en eventueel toch handtekeningen in te zamelen.

Doel van deze stap

- faciliteren van kennismaking tussen potentiële initiatiefnemers en provincie;
- verkenning van bevoegdheid van Provinciale Staten, advisering van provincie aan initiatiefnemers over of en hoe het initiatief in te dienen;
- advisering van de provincie aan initiatiefnemers met betrekking tot het al dan niet indienen van een initiatief.

Resultaat

- De provincie is bekend met het potentiële initiatief.

- De bevoegdheid van Provinciale Staten ten opzichte van het initiatief is bepaald.
- Het presidium heeft besloten het onderwerp wel of niet op de agenda te plaatsen indien het succesvol wordt ingediend.
- Initiatiefnemers kennen de provincie, weten wie hun contactpersonen zijn en wat hun te wachten staat bij indiening van een initiatief.
- De initiatiefnemer heeft een advies ontvangen wel of niet verder te gaan met het initiatief.

Stap 2 - Verzamelen van handtekeningen

Wij adviseren om het digitaal inzamelen van handtekeningen mogelijk te maken. Hiermee wordt het indienen van handtekeningen én het bepalen van de geldigheid ervan in een stap onderzocht, terwijl tegelijkertijd de werkzaamheden voor de initiatiefnemers en de griffie aanmerkelijk worden vereenvoudigd. Het Rathenau Instituut heeft de haalbaarheid hiervan op hoofdlijnen onderzocht.¹⁴ Wij adviseren de provincie om eventueel in samenwerking met andere overheden deze oplossing te operationaliseren. Deze oplossing zal moeten worden ingebed in een platform. De wijze waarop dit gebeurt zal nader onderzocht moeten worden. Zie ook aanbeveling 10.

Tot het moment waarop deze oplossing is gerealiseerd, is er waarschijnlijk geen andere optie dan de werkwijze zoals deze bij 'Stop de boskap' is gebruikt voort te zetten.

Doel van deze stap

- het door de initiatiefnemer bijeenbrengen van de benodigde handtekeningen;
- het vaststellen van de geldigheid van de bijengebrachte handtekeningen.

Resultaat

- Initiatiefnemers hebben zicht op het aantal geldige handtekeningen dat bijeen is gebracht en weten wanneer ze er voldoende hebben.
- De provincie heeft geen extra werkzaamheden rond het toetsen van de geldigheid van de ingediende handtekeningen.

Stap 3 - Ontvangst van het initiatief

In deze stap is er in overleg tussen de griffie en de initiatiefnemers een datum gekozen waarop het burgerinitiatief door de commissaris van de Koning in ontvangst zal worden genomen. De huidige aanpak van de commissaris wordt door initiatiefnemers zeer gewaardeerd. We zien geen aanleiding om veranderingen in deze stap voor te stellen.

Doel van deze stap

- het door de commissaris van de Koning in ontvangst laten nemen van het burgerinitiatief, waarbij initiatiefnemers hartelijk worden ontvangen en de provincie haar dank uitspreekt voor de genomen moeite;
- het nogmaals toelichten van de vervolgstappen die door de provincie zullen worden gezet en wat hierbij van de initiatiefnemers wordt verwacht.

¹⁴ 'Voor het Voetlicht', Rathenau Instituut, bijlage 2: anoniem digitaal ondertekenen

Resultaat

- Het burgerinitiatief is formeel bij de provincie ingediend.
- De initiatiefnemers voelen zich gezien en weten wat er gebeuren gaat.

Stap 4 - Voorbereiden van bespreking

Het ingediende burgerinitiatief bestaat, conform artikel 5, lid 2 van de huidige verordening uit:

- `a. een nauwkeurige omschrijving van het burgerinitiatiefvoorstel;
- b. een toelichting op het burgerinitiatiefvoorstel;
- c. de achternaam, de voornamen, het adres, de geboortedatum [...]

Wij adviseren deze minimumeis niet aan te passen, om de drempel voor het indienen van initiatieven niet te hoog te maken.

Wij adviseren om het initiatief op dezelfde wijze te laten begeleiden door de griffie zoals bij een motie vanuit Provinciale Staten het geval is. Wij stellen voor om capaciteit vanuit de griffie beschikbaar te stellen (zie aanbeveling 3) om:

1. de benodigde voorbespreking van het initiatief bij de fracties in Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten mogelijk te maken. De wijze waarop deze voorbespreking zal plaatsvinden zal, zoals ook bij moties het geval is, van geval tot geval maatwerk blijken te zijn. Het is een succesfactor als de griffie hier als begeleider van de initiatiefnemers optreedt, om hen de weg naar de provincie te laten vinden.

Het is natuurlijk mogelijk dat het initiatief een onverwachte wending neemt, zoals wel vaker gebeurt in de politieke arena. In het geval van het initiatief 'Stop de boskap' werd na overleg een compromis met Gedeputeerde Staten gesloten, waarna het initiatief werd ingetrokken. De begeleiding van de griffie dient ervoor te zorgen dat in al deze stappen de betrokken partijen, zo ook de initiatiefnemers, ondanks mogelijke onverwachte wendingen, goed worden begeleid;

2. het burgerinitiatief te ondersteunen in de verdere uitwerking van het initiatief tot een bespreekbaar voorstel (waarin een gevraagd besluit is opgenomen).

Doel van deze stap

- in samenwerking tussen griffie en initiatiefnemers de overige partijen binnen de provincie (Provinciale Staten, Gedeputeerde Staten en de ambtelijke organisatie) kennis laten maken met het initiatief en hen in staat te stellen mee te denken;
- positie bepalen van wat Provinciale Staten voor het initiatief kunnen betekenen, in relatie tot de formele bevoegdheid van Provinciale Staten tot het onderwerp;
- politieke steun voor het initiatief verwerven en inventariseren of een meerderheid in Provinciale Staten te mobiliseren is voor het onderwerp;

- in samenwerking tussen griffie en initiatiefnemer het burgerinitiatief uitwerken tot een voorstel met een conceptbesluit dat ter stemming aan Provinciale Staten kan worden voorgelegd;
- óf, indien blijkt dat er geen meerderheid voor het initiatief in Provinciale Staten te vinden is, de initiatiefnemers de gelegenheid geven het initiatief terug te trekken.

Resultaat

- Initiatiefnemers weten dat zij serieus genomen worden.
- Er is een succesvolle rondgang van de initiatiefnemer langs de diverse organen van de provincie.
- Er zijn geen verrassingen voor initiatiefnemers, griffie en Provinciale Staten.
- Er ligt een uitgewerkt voorstel, inclusief gevraagd besluit, dat past in de normale werkwijze van Provinciale Staten.

Stap 5 - Behandeling van het initiatief in Provinciale Staten

In deze stap wordt het initiatief in de formele politieke organen besproken. Dit betreft bespreking door PS in commissie verband en daarna tijdens een bijeenkomst van de gehele Provinciale Staten.

Wij bevelen aan dat nadat de resultaten uit de vorige stap zijn bepaald, de griffie de initiatiefnemers nader introduceert in de werkwijze en dynamiek binnen Provinciale Staten, als voorbereiding op de bespreking in Provinciale Staten. Het burgerinitiatief kent daarna de benodigde kwaliteit en is er, samen met de initiatiefnemers, 'klaar voor' om in de politieke arena van Provinciale Staten te worden besproken. Zoals te doen gebruikelijk zal de wijze waarop het voorstel door Provinciale Staten wordt besproken van geval tot geval variëren. Uiteindelijk zal hier, al dan niet na één vergadering door Provinciale Staten, een besluit over worden genomen.

Doel van deze stap

- Provinciale Staten een besluit over het burgerinitiatief laten nemen.

Resultaat

- De initiatiefnemer is in staat om succesvol deel te nemen aan de politieke arena van Provinciale Staten.
- Provinciale Staten nemen een besluit over het burgerinitiatief.

Stap 6 - Evaluatie

De huidige verordening is ruim twintig jaar geleden opgesteld. Pas nu wordt zij geëvalueerd en worden aanbevelingen gedaan voor verbetering. In artikel 7 van de verordening wordt beschreven dat de commissaris van de Koning jaarlijks de burgerinitiatieven zal evalueren. Dit is niet gebeurd, wat in belangrijke mate te verklaren is uit het gegeven dat er vrijwel geen burgerinitiatieven zijn ingediend.

Onze evaluatie heeft geleid tot een serie aanbevelingen. Deze zijn deels gebaseerd op de ervaringen met het meest recente burgerinitiatief. Het is te verwachten dat er na eventuele implementatie van deze aanbevelingen na een volgend burgerinitiatief nieuwe leerpunten te benoemen zijn. Het is zinnig om deze ervaringen snel te inventariseren en eventuele lessen snel door te voeren, zodat een volgend burgerinitiatief daardoor nog beter kan verlopen.

Doel van deze stap

- eventuele verbeterpunten identificeren in het proces dat het burgerinitiatief doorlopen heeft en die mogelijk verwerken, waardoor een volgend burgerinitiatief beter zal verlopen.

Resultaat

- De provincie leert keer op keer beter met burgerinitiatieven om te gaan, en daarmee met participatie in het geheel.

Verordening burgerinitiatief Noord-Holland

Wij adviseren om de verordening te herschrijven waarin alle door de provinciale staten overgenomen aanbevelingen zijn verwerkt. Wij adviseren daarbij om de verordening zo te schrijven dat deze ook voor leken te begrijpen is. Stel deze op zodat zij leesbaar is voor mensen met taalniveau B1.

Aanbeveling 10 - *Actualiseer de verordening.*

Bijlage 1 | Documenten en literatuur

Wetenschappelijke literatuur

- 'Vertrouwen op Democratie', Raad voor Openbaar Bestuur, 2010 (pag 7 - 20)
- 'Jaarverslag 2019', 'Jaarverslag 2020', 'Jaarverslag 2021', AIVD, 2019, 2020, 2021
- Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland, NCTV
<https://www.nctv.nl/onderwerpen/dtn>
- 'Fenomeenanalyse Extremisme Noord-Nederland', Nanninga, de Jonge en Valk, Rijksuniversiteit Groningen, 2022
- 'Sociale kwaliteit voor een sterke Sociale Basis', Verharen, Heessels, Jansen en Wolf, 2019
- 'Sociale ondernemingen, een verkennend advies' Sociaal Economische Raad, 2015
- 'De democratische waarde van burgerparticipatie: interactief bestuur en deliberatieve fora'. Bestuurskunde, Michels, A.M.B. (2011).
- 'Political Action: Mass Participation in Five Western Democracies' Barnes and Kaase, 1979
- 'Voor het voetlicht', Rathenau Instituut, 2022

Algemene informatie vanuit de provincie

- Memo van griffie aan presidium m.b.t. Burgerinitiatief (14-05-2004)
- Memo van griffie aan presidium m.b.t. elektronische digitale handtekeningen als ondersteuning verzoek Burgerinitiatief (10-12-2015)
- Memo van griffie aan presidium m.b.t. evaluatie verordening burgerinitiatief Noord-Holland (22-03-2018)
- Memo van griffie aan presidium m.b.t. evaluatie burgerinitiatief 'Stop de boskap in de Schoorlse en Noord-Kennemerduinen' (17-06-2020)
- Memo van griffie aan presidium m.b.t. extern evaluatieonderzoek instrument Burgerinitiatief Noord-Holland (30-09-2021)

Burgerinitiatief 'Stop de veefabrieken in Noord-Holland'

- Memo van griffie aan presidium m.b.t. aanbieden burgerinitiatiefvoorstel (12-11-2008)
- Memo van griffie aan presidium m.b.t. proces burgerinitiatief
- Voordracht Provinciale Staten voor de inhoudelijke behandeling van het burgerinitiatief in de Provinciale Staten van 16-03-2009 (februari 2009)
- Notulen behandeling burgerinitiatief Provinciale Staten vergadering 16-03-2009

Burgerinitiatief 'Stop de hobbyjacht Noord-Holland'

- Voordracht Provinciale Staten m.b.t. ontvankelijkheid burgerinitiatief (9-9-2016)
- Verslag verificatie handtekening burgerinitiatief
- Verslag presidium voorbereiding Provinciale Staten agenda 3 oktober 2016 (12-09-2016)
- Memo advocaten NautaDutilh m.b.t. bevoegdheid Gedeputeerde Staten/Provinciale Staten (21-09-2016)
- Besluit 60-2016 geldigheid burgerinitiatief (3-10-2016)
 - Bijlage aanbiedingsbrief burgerinitiatief
 - Bijlage Voorstel conceptbesluit 60-2016 geldigheid burgerinitiatief
 - Bijlage Burgerinitiatief 'Stop de hobbyjacht Noord-Holland'
 - Bijlage Factsheet Jacht
- Memo provinciale bevoegdheden inzake de jacht t.b.v. Provinciale Staten Limburg (14-10-2016)
- Verslag commissie Natuur, Landbouw en Milieu d.d. 27-10-2016
- Voordracht Provinciale Staten aanhouden burgerinitiatief 'Stop de hobbyjacht' (2-11-2016)
- Oplegmemorandum behandeling burgerinitiatief in Statencommissie Natuur, Landbouw en Milieu (28-11-2016)
- Voordracht Provinciale Staten besluitvorming over burgerinitiatief in de Provinciale Staten van 12-12-2016 (29-11-2016)
- Notulen Provinciale Staten vergadering d.d. 12-12-2016

Burgerinitiatief 'Stop de boskap in de Schoorlse en Noord-Kennemerduinen'

- Aanbiedingsbrief burgerinitiatief (29-11-2019)
- Voorblad indiening burgerinitiatief
- Verslag steekproef ondersteuningshandtekeningen (9-12-2019)
- Voordracht geldigheid burgerinitiatief (9-12-2019)
- Notulen Provinciale Staten vergadering d.d. 16-12-2019
- Voordracht en bijlagen Provinciale Staten besluitvorming over burgerinitiatief in de Provinciale Staten van 3 februari 2020 (16-1-2020)
- Notulen Provinciale Staten vergadering d.d. 3-2-2020
- Brief intrekken burgerinitiatief (22-3-2020)

Bijlage 2 | Lijst van geïnterviewde personen

Functie	Datum
Initiatiefnemer burgerinitiatief 'Stop de hobbyjacht'	11 oktober 2022
Initiatiefnemer burgerinitiatief 'Stop de boskap in de Schoorlse en Noord-Kennemerduinen'	17 oktober 2022
Commissaris van de Koning	13 oktober 2022
Vertegenwoordiging uit Provinciale Staten	13 oktober 2022
Statengriffie: • Statengriffier • plv. Statengriffier/Statenadviseur	11 oktober 2022
Ambtelijke organisatie: • medewerker die betrokken was bij initiatief 'Stop de hobbyjacht Noord-Holland' • medewerker die betrokken was bij initiatief 'Stop de boskap in de Schoorlse en Noord-Kennemerduinen'	11 oktober 2022
Participatiespecialist van de provincie	22 november 2023
• Gedeputeerde betrokken bij initiatief 'Stop de boskap' • Programmamanager Natura 2000-herstelmaatregelen	23 november 2023

Bijlage 3 | Uitgebreide opbrengsten provincies en gemeenten

Provincies

Hieronder volgt een overzicht van de resultaten van ons onderzoek naar hoe het instrument burgerinitiatief in andere provincies wordt vormgegeven.

Drenthe

Het is niet gelukt om te achterhalen hoeveel burgerinitiatieven er hier precies zijn geweest. Er was er minstens één, over de hobbyjacht, zo blijkt uit een onderzoek vanuit de provincie Drenthe.

Flevoland

Uit een voorstel van de werkgroep bestuurlijke vernieuwing kwam in 2003 de verordening voor het burgerinitiatiefvoorstel. In 2008 en 2011 zijn hierin aanpassingen gedaan. In 2015 is de verordening ingetrokken en opgenomen in het Reglement van Orde. Dit werd voorgesteld in het seniorenconvent vanwege de nieuwe vergadersystematiek. Op deze manier zijn alle werkzaamheden in één document te vinden: het Reglement van Orde. In juli 2015 is per amendement het aantal ondersteuningsverklaringen teruggebracht naar 500 kiesgerechtigde inwoners.

Er zijn tot dusver twee burgerinitiatieven geweest.

- 1) Stichting Blauwe Vogels (2008): voorstel, om subsidie te geven aan een stichting die kinderen met een beperking helpt, werd niet aangenomen: 'Voor dit soort zaken is het burgerinitiatief niet bedoeld'.
- 2) Stop de hobbyjacht (2016): deze is niet behandeld.

De afstand van de gemiddelde particulier tot de provincie is best groot. Burgerinitiatief wordt niet actief gepromoot. Er is geen evaluatie geweest.

Inwoners ook mogelijkheid tot e-petitie (noodkreet, roep om aandacht). Hiervoor zijn 100 handtekeningen benodigd. Verschil burgerinitiatief is dat bij het laatste sprake is van een (concreet) plan, en dat er een hogere drempel geldt. Voorbeelden e-petitie: wijziging bepaalde buslijn, commentaar op Floriade (niet doorgezet).

Friesland

Oorspronkelijke verordening (uit 2003) werd in 2014 vervangen door een nieuwe, omdat burgerinitiatieven te weinig inhoudelijk benaderd werden – er was teveel focus op procedure. De toegangsdrempel bleef hierbij gelijk.

Het instrument wordt erg weinig gebruikt; een zoektocht in het archief naar gehouden burgerinitiatieven leverde niets op. Vorig jaar is er wel een poging gedaan, maar die strandde om procedurele redenen. Dat had twee redenen: het burgerinitiatief werd vanuit een politieke fractie geïnitieerd en er kwamen handtekeningen van buiten de provincie, terwijl dat niet is toegestaan.

De grootste uitdaging lijkt het aan de man brengen te zijn van een burgerinitiatief. De vraag is in hoeverre het burgerinitiatief het juiste middel is om iets op de agenda te krijgen. Ook wordt de vraag gesteld in hoeverre het in ons bestel past en in een behoefte voorziet.

Het is belangrijk dat indieners goed weten waar ze aan beginnen, plus dat ze de juiste intenties en juiste verwachtingen hebben. Voor de griffie ligt er een grote rol, bij zowel begeleiding als verwachtingsmanagement. Communicatie gaat enkel via de website; burgers worden eerst naar andere middelen verwezen. In het kader van de discussie over bestuurlijke vernieuwing wordt binnenkort onder andere (de werking van) het burgerinitiatief besproken.

Gelderland

Gelderland heeft de volgende burgerinitiatieven gehad:

- 1) Strandbad Winterswijk (2004, landelijk eerste burgerinitiatief): afgewezen op financiële steun, wel veel aandacht gegenereerd.
- 2) Leefmilieu weerszijde van de Pleij (2008): riep op tot MER-onderzoek. Verworpen door Provinciale Staten, zagen weinig meerwaarde ten opzichte van andere onderzoeken.
- 3) Megastallen (2008): verworpen door Provinciale Staten, omdat de verantwoordelijkheid bij gemeenten ligt.
- 4) Hofstraatbuurt Wilp, inzake sloop historische woningen (2009): verworpen door Provinciale Staten, want bevoegdheid ligt bij gemeente en woningbouwcorporatie. Ook een motie haalde het niet.
- 5) Duurzame A12 (2009): men wilde onafhankelijk onderzoek afdwingen naar gevolgen wegverbreding. Afgewezen door Provinciale Staten, want RWS had gehandeld conform wet- en regelgeving en het proces was al in een vergevorderd stadium. Wel werd een motie aangenomen om bestaande metingen uit te breiden.
- 6) Platform Voorst N345, inzake verlegging provinciale weg (2010): geldig, maar verworpen door Provinciale Staten.
- 7) Behoud Oranjewijk (2011): ingetrokken nadat voorstel ongeldig werd verklaard.
- 8) Hartenkreet voor natuur en landschap (2011): deels gehonoreerd, deels verworpen.
- 9) Stop de hobbyjacht (2016): niet geldig verklaard.
- 10) Stop bomenskap langs N-wegen (2017): geldig verklaard, besproken in Provinciale Staten.

Daarnaast heeft de griffie een aantal keer overleg gehad met initiatiefnemers over een mogelijk burgerinitiatief. Naar aanleiding van dat gesprek werd gekozen voor een andere weg: bijvoorbeeld petitie of het spreekrecht.

Binnen provincie Gelderland is in 2010 (en 2017) onderzoek gedaan naar burgerinitiatieven. Hier kwam onder andere naar voren dat de griffier een belangrijke rol vervult als poortwachter. Daarnaast is een blijvende betrokkenheid van initiatiefnemers belangrijk. Veel burgerinitiatieven worden afgewezen op basis van het bevoegdheidsvraagstuk.

Verder is de conclusie dat onderwerpen die voldoende interessant zijn en voldoende draagvlak hebben toch wel geagendeerd worden. Daar is geen 'zwaar' burgerinitiatief voor nodig. Andere middelen zijn eenvoudiger, betrekkelijk vormvrij en vragen veel minder tijd. De twee grote voordelen zijn dat een onderwerp binnen twee maanden letterlijk op de agenda staat en er direct een besluit aan gekoppeld wordt.

Het rapport: 'De vraag of het burgerinitiatief succesvol is, kan vanuit twee invalshoeken worden bekeken. Nee, als een positieve uitkomst van het burgerinitiatief daarvoor maatgevend is. Ja, als het gaat om onderwerpen op de politieke agenda plaatsen'. Ook wordt er gesproken over het verwachtingsmanagement: 'Door lange en intensieve voorbereiding kan indruk bij initiatiefnemers ontstaan dat hun missie een succes wordt'. Provincies kunnen op hun beurt een defensieve houding jegens burgerinitiatieven innemen.

Aanbevelingen van het rapport waren onder andere: neem de tijd voor de behandeling van een burgerinitiatief, organiseer waar dat kan een werkbezoek om nader kennis te nemen van de situatie waar het burgerinitiatief aanleiding toe geeft, geef een ruime uitleg aan de bevoegdheid van Provinciale Staten en richt op de website een apart onderdeel in voor het burgerinitiatief.

Tot 2008 moesten er 1500 handtekeningen opgehaald worden en moesten mensen 18+ zijn. Daarna is dat verlaagd naar 750 en 16+. Later is de verordening opgenomen in het Reglement van Orde van Provinciale Staten.

Het onderzoek uit 2010 onderscheidt drie succesfactoren:

- 1) goede informatie en communicatie over voorwaarden, proces, haalbaarheid en initiatieven;
- 2) betrokken en gemotiveerde burgers, doordringen van noodzaak zorgvuldig proces;
- 3) het merkbaar serieus nemen van het initiatief door Provinciale Staten, wat onder andere tot uiting komt in het nemen van voldoende tijd.

Voor burgers lopen de initiatieven veelal niet volgens verwachting. Dat heeft er onder andere mee te maken dat vanuit de provincie verwacht wordt dat burgers een volwaardig en doorwrocht initiatiefvoorstel indienen, dat juridisch naadloos aansluit bij de bestaande praktijk. Dat blijkt voor burgers echter erg lastig. Als de drempel gehaald is, maar het voorstel vervolgens niet-ontvankelijk wordt verklaard of het niet haalt, blijven burgers enigszins teleurgesteld achter.

Onlangs is een motie aangenomen om jongeren meer te betrekken bij provinciale politiek. Net als in veel andere provincies kennen ze in Gelderland het provinciale jeugddebat, maar nu worden ze daaruit ook gestimuleerd om een initiatief in te dienen. Concreet was dat deze keer het verbeteren van sociale veiligheid in het openbaar vervoer; een samenwerking tussen Statenleden en jongeren, die vraagt om een politiek concrete actie.

Burgerinitiatief wordt een complex instrument gevonden. Het is niet het eerste waar burgers naar verwezen worden. Een verklaring voor het feit dat Gelderland relatief veel burgerinitiatieven kent blijkt lastig. Vaak waren er wel burgers met een politieke achtergrond bij de burgerinitiatieven betrokken, wat wellicht een verklaring kan bieden voor het bewandelen van de burgerinitiatiefweg.

Het instrument kent een hoog afbreukrisico. Als het op de agenda komt, wil dat niet zeggen dat de initiatiefnemers gelijk gaan krijgen. Goed verwachtingsmanagement is belangrijk; die

rol ligt bij de griffie. Binnenkort wordt er binnen het presidium gesproken over een voorstel om het burgerinitiatief de vorm te geven van een motie, zodat mensen conceptmoties kunnen indienen.

Groningen

Sinds 2004 kent Groningen de mogelijkheid tot burgerinitiatief, naar aanleiding van een voorstel vanuit het CDA, GroenLinks, SP, D66 en Partij voor het Noorden. Sindsdien is er één initiatiefvoorstel geweest:

- 1) Stop de hobbyjacht (2016). Provinciale Staten heeft besloten het voorstel niet geldig te verklaren en als zodanig niet in behandeling te nemen. Op basis van het advies van het college van Gedeputeerde Staten is geconcludeerd dat Provinciale Staten namelijk niet bevoegd waren beslissingen ten aanzien van dit onderwerp te nemen.

Er was passieve communicatie via de website. Voor zover bekend is er niet geëvalueerd. Een alternatieve vorm van burgerparticipatie is 'Praten met de Staten'. Eens per maand is er de mogelijkheid tot koffie en een goed gesprek (van een uur) in het provinciehuis.

Limburg

Het is niet gelukt om te achterhalen hoeveel burgerinitiatieven hier zijn ingediend. Minstens één, zo blijkt uit het archief op de website. Die ging over de hobbyjacht. De verordening is meermaals aangepast: in 2012, 2015 en 2018.

Noord-Brabant

De provincie Noord-Brabant kent sinds 2005 een verordening burgerinitiatief. Na onderzoek (vanuit de provincie Drenthe) zijn er aanpassingen gedaan in de verordening. Een burgerinitiatief heeft 5.000 handtekeningen nodig. Deze hoge drempel is bewust, omdat het niet te makkelijk moet zijn om 'inbreuk te maken' op de agenda van Provinciale Staten. In 2021 zou het burgerinitiatief geëvalueerd worden, maar door corona is dat niet doorgegaan. Nu staat dit in bredere context (participatie) voor volgend jaar op de agenda.

Er zijn twee burgerinitiatieven geweest:

- 1) Megastallen (2009): zes van de elf voorstellen zijn geldig verklaard, besproken in Provinciale Staten.
- 2) Stop de hobbyjacht (2016): ongeldig verklaard, omdat er geen sprake was van een onderwerp dat de bevoegdheid van de Provinciale Staten betreft.

Bij Noord-Brabant wordt er gesproken over 'agenderingsrecht' in plaats van burgerinitiatief. Dit wordt gedaan om spraakverwarring te vermijden: als burgers met elkaar iets ondernemen, wordt dat ook vaak een burgerinitiatief genoemd. Daarnaast werd de term 'burger' afstandelijk gevonden ten opzichte van 'inwoner'.

Voor inwoners vanuit Noord-Brabant is het de bedoeling dat zij een burgerinitiatief ondersteunen door middel van hun DigiD. Daarvoor is gekozen, omdat dit laagdrempeliger zou zijn en het het makkelijker maakt voor de griffie om de geldigheid van de ondersteuning te controleren.

Er was passieve communicatie via de website. Opvallend genoeg bleek uit een eigen gehouden onderzoek onder sprekers bij de Provinciale Staten dat deze allemaal op de hoogte waren van de mogelijkheid tot een burgerinitiatief.

Overijssel

Er zijn twee burgerinitiatieven geweest:

- 1) Stop de hobbyjacht (2016): Provinciale Staten besloten om niet aan te nemen. Omdat bij vrijwel alle provincies was ingediend, is er vanuit provincie Drenthe landelijke evaluatie gemaakt, waarbij alle betrokken provincies input hebben geleverd.
- 2) Tegengaan megastallen (2008). Uit evaluatie bleek dat dit proces niet goed verlopen is. Provinciale Staten hebben besloten het burgerinitiatief voor tweede keer te agenderen.

Mogelijke verklaringen weinig burgerinitiatieven:

- 1) afstand particulier en provincie, gemeente staat dichterbij;
- 2) instrument is onbekend;
- 3) onderwerpen provincie abstracter.

Elk burgerinitiatief is intern geëvalueerd. Passieve communicatie over mogelijkheid. Doel is inwoners de kans te geven om iets op de agenda te krijgen, wat via de gekke wegen niet gelukt is.

Utrecht

Sinds de invoering van het burgerinitiatief zijn er twee initiatieven geweest:

- 1) Tegen herindeling gemeente Maartensdijk (2004): geen duidelijk effect gehad.
- 2) Megastallen (2010): kwam respons op vanuit Provinciale Staten, er werd een discussie gevoerd, maar dat heeft niet geleid tot grote verandering(en).

Het is geen onderwerp dat leeft in Utrecht. Waarschijnlijk vormen de ondersteuningsverklaringen een drempel. Bij de griffie hoorden ze wel eens dat er plannen waren om een burgerinitiatief op te starten, maar dat kwam er vervolgens niet van.

Er is geen evaluatie geweest, en er wordt niet actief over gecommuniceerd. Instrumenten als een brief/petitie komen regelmatig(er) voor. Dat zijn makkelijkere middelen om doel te bereiken: het burgerinitiatief is een lang en moeizaam proces.

Zeeland

Momenteel wordt bij de provincie Zeeland het participatiebeleid onderzocht, waar het burgerinitiatief een onderdeel van is. Sinds de invoering (2003) is er vier keer gebruik van gemaakt:

- 1) Van vogelvrij naar kogelvrij, stop de hobbyjacht (2016): niet ontvankelijk, bevoegdheid van Gedeputeerde Staten.
- 2) Behoud basis ziekenhuiszorg van het Admiraal de Ruyter Ziekenhuis te Walcheren (2011): niet behandeld in Provinciale Staten.

- 3) Burgerinitiatief voor het houden van een enquête over het afstaan van landbouwgrond in het Westerscheldegebied voor getijdennatuur (2007): besproken in Provinciale Staten, geen verdere actie.
- 4) Burgerinitiatief inzake kwaliteit en vitaliteit van Walcheren in relatie tot plannen over nieuwe Rijksweg N57 en Rondweg Serooskerke Noord (2004): besproken in Provinciale Staten, heeft geleid tot (aangenomen) motie waarin Gedeputeerde Staten is verzocht om:
 - a. de consequenties van een wijziging van de besluitvorming voor de tracékeuze van de N57 op zo kort mogelijke termijn in beeld te brengen;
 - b. de betrokken partijen van dit burgerinitiatiefvoorstel nauw te betrekken bij de uitwerking van de landschappelijke inpassing van de N57;
 - c. ernaar te streven dat deze inpassing zo veel mogelijk overeenkomt met het specifieke landschappelijke karakter van Walcheren.

Aangegeven wordt dat het veel moeite kost om iets via deze weg op de agenda te krijgen. Er is sprake van passieve communicatie via de website. Voor zover bekend is er geen evaluatie geweest.

Zuid-Holland

In deze provincie zijn er een drietal burgerinitiatieven geweest:

- 1) Van vogelvrij naar kogelvrij (2011)
- 2) Groene metropool (2011)
- 3) Brug omlaag in de spits (2013)

Het presidium beoordeelt de binnengekomen burgerinitiatieven op basis van de criteria uit de verordening. Als het presidium groen licht geeft, gaat het door naar de Statencommissie, waar het wordt behandeld. Zij geeft een advies aan de Provinciale Staten, die het (afhankelijk van de urgentie van het vraagstuk) in de eerstvolgende vergadering bespreken.

Momenteel wordt er – naar aanleiding van een motie – binnen PZH toegewerkt naar een burgerberaad/burgerpanel.

Communicatie gaat passief via de website. Er is geen evaluatie gehouden. Doel is het betrekken van inwoners. Grootste spanningsveld rondom burgerinitiatief is wat er wel en niet onder bevoegdheid Provinciale Staten valt.

Gemeenten

Amsterdam

Mogelijkheid burgerinitiatief: een onderwerp op de agenda plaatsen. Hiervoor zijn 200 handtekeningen nodig.

Mogelijkheid volksinitiatief: zelf een onderwerp voordragen voor stemming in gemeenteraad. Daarvoor zijn 1000 handtekeningen nodig, gemeenteraad kan er een alternatief plan tegenover stellen. Bij een referendum kan er dan over beide voorstellen gestemd worden. In

de tussentijd kan ook geprobeerd worden tot een compromis te komen tussen beide voorstellen. Volksinitiatief komt binnen twee maanden op de agenda. Voor het definitieve verzoek om een referendum te houden zijn 10.000 handtekeningen nodig, waarvoor men tien weken de tijd krijgt om die te verzamelen.

Rotterdam

Mogelijkheid jongereninitiatief: speciaal voor 18-ers, hebben 25 handtekeningen nodig. Hierbij kan een onderwerp/plan op de politieke agenda gezet worden.

Mogelijkheid burgerinitiatief: onderwerp op agenda zetten. Betreft het één wijk, dan zijn er 25 handtekeningen nodig. Bij meerdere wijken/hele stad moeten er 150 handtekeningen (leeftijd: 14+) verzameld worden.

Voor beide geldt dat de initiatiefnemers één tot drie vertegenwoordigers moeten aanwijzen. De raad ontvangt de initiatieven en kan college om advies vragen. Daarna volgt beraadslaging ofwel besluitvorming. De raad neemt uiteindelijk uiterlijk zeventien weken na de indiening een besluit over het plan.

Den Haag

Mogelijkheid burgerinitiatief: onderwerp op agenda zetten. Ondersteuning afhankelijk per schaalniveau: buurt (250 ondersteuning), wijk (1000) en gehele stad (2500). Binnen twee weken moet er reactie zijn of het initiatief aan alle eisen voldoet. Zo niet, dan krijgen initiatiefnemers vier weken de tijd om gebreken te verhelpen. Dan moet er binnen acht tot twaalf weken een besluit genomen worden, wat weer binnen twee weken officieel bekend gemaakt moet zijn.

Er zijn drie mogelijkheden met betrekking tot bespreking:

- 1) voorstel komt gelijk op de raadsagenda;
- 2) raad vraagt eerst advies college over voorstel;
- 3) voorstel komt in raadscommissie aan bod.

Ook kent Den Haag een petitieloket. Verschil ten opzichte van burgerinitiatief is dat het laatste de gemeenteraad dwingt om zich daarover te buigen, bij petitie is dat niet het geval. Momenteel staan er 74 petitie's open (totaal 111 online), met variërend van 1 tot bijna 4.000 handtekeningen.

Utrecht

Mogelijkheid burgeragendering: burgers zetten onderwerp op agenda. Hiervoor zijn 100 handtekeningen nodig, leeftijd 12+. Raad bespreekt.

Mogelijkheid burgerinitiatief: burgers doen een uitgewerkt voorstel. Hiervoor zijn 250 handtekeningen nodig, leeftijd 12+. Raad besluit.

Griffie checkt op voorwaarden, stuurt naar raad. Dan presentatie aan voorzitter gemeenteraad. Dan bespreking in gemeenteraad, tijdens commissievergadering. Vervolgens besluiten genomen over verder met de agendering/het initiatief.

In 2021 was er een burgerinitiatief 'Geef Utrechtse meer invloed'. Dat stelt dat er jaarlijks 20-30 petitie/burgervoorstellen zijn, waar te weinig mee zou worden gedaan. Burgerinitiatief afkomstig van politieke partij. Dienden er later ook motie over in, deze werd verworpen. Wel zou er nader onderzoek naar thematiek worden gedaan.

Eindhoven

Mogelijkheid burgerinitiatief: onderwerp/idee op agenda zetten. Minimaal 250 handtekeningen nodig.

Mogelijkheid digitaal petitieloket: 66 petitie op te vinden, 15 ondertekenbaar. Variërend van 0 tot 3500 handtekeningen.

Samenspraakprojecten-pagina op de site: welke werkzaamheden in de openbare ruimte er in uitvoering zijn, wat de voortgang is en hoe lang de werkzaamheden nog in beslag gaan nemen. Ook worden hier foto's van de voortgang gepubliceerd.

Groningen

Mogelijkheid burgeragendering: onderwerpen kunnen op de agenda gezet worden. Minimaal vijftig handtekeningen benodigd, agendacommissie raad beslist dan over agendering onderwerp: of het onderwerp zich ervoor leent en wanneer het debat plaatsvindt.

Mogelijkheid burgerpanel: Groningen Gehoord. Inwonerspanel sinds 2005, bestaat uit 11.000 leden. Twee soorten enquêtes: elk voor- en najaar enquête over staat onderhoud, andere gaat over actuele onderwerpen.

Ontwikkelen eigen participatiemodel: wijks- en dorpsdemocratie (Gronings model). Zijn wijks- en dorpskompassen. Bestaat uit drie archetypen (Adviseren & Inspreken, Aanjagen & Initiëren en Verdelen & Besturen en vijf bouwstenen.

Tilburg

Mogelijkheid burgerinitiatief: plan of idee indienen voor de wijk of buurt. Gaat via aparte website, maakjepunt.nl. Zijn vijftig ondersteuning nodig. Staan momenteel negen initiatieven open.

Mogelijkheid burgerpanel (18+). Paar keer per jaar mening gevraagd over onderwerpen.

Almere

Mogelijkheid burgeractiviteit: vijftig handtekeningen om onderwerp op de agenda te zetten. Vaak voorafgegaan door petitie.

Mogelijkheid burgerinitiatief: 150 handtekeningen om raad te dwingen iets te bespreken én besluit te nemen.

Mogelijkheid participatieplatform: hier kunnen zaken worden aangekaart en enquêtes geplaatst. Ook bij het platform kunnen ondersteuning binnengehaald worden om onderwerp op agenda te krijgen, en kunnen ideeën gepost worden. Andere deelnemers kunnen hierop reageren. Bij de plannen worden deelnemers en fasen onderscheiden.

Breda

Mogelijkheid burgerinitiatief: voorstel op de politieke agenda krijgen. Aantal ondersteuning afhankelijk van of het idee een wijk of de hele stad betreft. Aantal wordt niet genoemd op site.

Mogelijkheid burgersessie: bespreking op basis van door inwoners of organisatie aangeleverde bespreknotitie, los van een voorstel vanuit college of raad. Bespreknotitie moet minimaal vijftig handtekeningen hebben en griffie-adviseur bekijkt eerst of burgersessie een passend middel is.

Mogelijkheid politieke marktkraam: uur voorafgaand aan raadsvergadering kunnen inwoners raadsleden in centrale hal hun problemen/ideeën vertellen.

Nijmegen

Mogelijkheid burgerinitiatief: concreet voorstel dat leidt tot besluit. 100 handtekeningen nodig, 14+.

Mogelijkheid burgeragendering: onderwerp op agenda krijgen. 150 handtekeningen nodig, 14+.

Ligt momenteel een burgerinitiatief om bepaalde locatie te vergroenen.

Hebben tienpuntenplan inwonersparticipatie.

BMC

Databankweg 26D
3821 AL Amersfoort

Postbus 490
3800 AL Amersfoort

(033) 496 52 00
info@bmc.nl
www.bmc.nl

KvK BMC Advies 32078667
IBAN NL91ABNA0504035754
BTW NL80.86.63.598 B.01

Colofon

12 december 2022

Classificatie : Definitief, openbaar

Namen adviseurs :

- Rob van Hilten
- Anita van Meerveld
- Sara Kamah
- Erwin Guijt

Projectnummer : P0028359

Kijk voor meer info op onze website: [bmc.nl](https://www.bmc.nl)