Bundel van de Economie Financiën en Bestuur van 24 februari 2020

Agenda bijlagen

Spreektijden commissie 3,5 uur na afsplitsing.docx

Agenda_Economie_Financiën_en_Bestuur_24_februari_2020 met behandelvoorstellen.docx

Beantwoording Technische vragen cie EFB 24-02-2020.pdf

Beantwoording rondvraagpunt PvdD cie EFB 24 februari 2020.docx

Vastgesteld verslag Commissie Economie Financiën en Bestuur 24 februari 2020.doc

0 Technische briefing Cultuur in kader van actualisatie cultuurbeleid (eerste fase BOB proces) van 12.00 uur tot 13.00 uur

presentatie technische briefing cultuur EFB 240220 def.pdf

0.1 Technische briefing voortgang Pallas project door de hr. Van der Lugt, directeur Stichting Pallas van 13.30 uur tpt 14.15 uur

1 14:15 - Opening en mededelingen

2 Rondvraag portefeuille dhr. Stigter en terugkoppeling deelname gemeenschappelijke aangelegenheden en Europa (naast de rondvraagpunten kunt u hier ook korte vragen over de tot de portefeuille van de hr. Stigter behorende punten uit de c-agenda stellen)

3 14:20 - Inspreekhalfuur over onderwerpen die niet op de agenda staan maar wel tot de portefeuille van de commissie horen

4 14:50 - Vaststelling van de agenda, het verslag van de vorige vergadering, lange termijn agenda en moties- en toezeggingenlijsten

Vastgesteld verslag Economie Financiën en Bestuur 20 januari 2020 .doc

Toezeggingenlijst EFB februari 2020.docx

Moties EFB februari 2020.docx

4.a Vooruitblik op de komende vergadering aan de hand van de Strategische agenda

StrA EFB februari 2020.docx

5 B-agenda Economie, Arbeidsmarkt en Onderwijs, Bestuur, Interbestuurlijk Toezicht en Europa (EFB onderwerpen portefeuille gedeputeerde Van der Hoek)

5.a 14:55 - Voortgang Pallasproject; mogelijkheid tot het stellen van politieke vragen mede naar aanleiding van de technische presentatie voorafgaande aan deze vergadering

Voorstel voor behandeling:
Mogelijkheid tot het stellen van politieke vragen en het maken van opmerkingen over de voortgang van het project, mede naar aanleiding van de eerder gehouden technische briefing.

Als achtergrondinformatie is nog bijgevoegd de brief van GS over de voortgang van het Pallasproject die eerder op de c-agenda EFB van 16 september 2019 heeft gestaan

Brief aan PS inzake stand van zaken Pallas 050719.pdf

5.a.1 Inspreektekst Vereniging Pettemerduinen over Pallas (de vereniging komt inspreken op 24 februari)

Inspraak Vereniging Pettemerduinen over Pallas EFB 24 februari 2020.docx

5.b 15:30 - Discussienotitie van Forum voor Democratie over de Referendumverordening N-H

Voorstel voor behandeling:
De commissie kan de discussienota van Forum voor Democratie met elkaar en GS bespreken.

Forum voor Democratie wil graag de volgende door hun geconstateerde knelpunten in de Referendumverordening met elkaar bespreken om mogelijk tot gezamenlijke verbeterpunten te komen:
1. Het referendum is beperkt tot besluiten van PS. Drie dagen vóórdat PS zo'n besluit neemt moet er een kennisgeving gedaan worden.1 Deze eis geldt 1 Artikel 10 Referendumverordening Noord-Holland.
terwijl de gedetailleerde agenda pas twee weken van tevoren gepubliceerd wordt, en de strategische agenda – zoals iedereen weet – erg beperkt is. Dit is in de praktijk vrijwel onmogelijk. Juist op dit punt verschilt de provinciale verordening dan weer van de wet op het raadgevend referendum, waarin twee weken ná een besluit een kennisgeving gedaan kon worden.
2. De verordening vereist voor een inleidend verzoek de handtekeningen van 10.000 kiesgerechtigden in de provincie Noord-Holland.2 3 Het landelijk referendum vereiste ook een drempel van 10.000, op de kiesgerechtigde bevolking van het hele land.
3. De uitkomstdrempel van 30% zaait mogelijk verwarring. PS kan immers zelf besluiten wat het doet met een uitslag, terwijl de verordening nu een andere indruk geeft.

De referendumverordening is op 23 april 2018 door PS vastgesteld. Zie de stukken daar in Ibabs.

Toelichting:
Een discussienota is een beleidsmatig stuk, opgesteld door een Staten- of commissielid, dat een bepaald probleem of voorstel schetst zonder een ontwerpbesluit. Het doel hiervan is het voeren van een discussie in een voorbereidende commissie van Provinciale Staten (PS) over het in de discussienota omschreven onderwerp om bijvoorbeeld te peilen of er draagvlak is voor een mogelijke oplossingsrichting. De uitkomsten van deze discussie kunnen leiden tot het opstellen van een initiatiefvoorstel of tot het indienen van een motie Vreemd aan de orde van de dag in de Statenvergadering.

Discussienota Noord-Hollands Referendum van Forum voor democratie.docx

6 Rondvraag portefeuille dhr. Van der Hoek en terugkoppeling deelname gemeenschappelijke aangelegenheden en Europa (naast de rondvraagpunten kunt u hier ook korte vragen over de tot de portefeuille van de hr. Van der Hoek behorende punten uit de c-agenda stellen)

7 B-agenda Openbare orde en Veiligheid, Integriteit, Internationale betrekkingen, Public Affairs, Communicatie, Concerncontrol, Juridische Zaken, Archief, PS- en GS zaken (EFB onderwerpen portefeuille CvdK Van Dijk)

7.a 16:10 - Burgerparticipatie: agendapunt aangedragen vanuit Presidium

Voorstel voor behandeling:
De commissie EFB wordt voorgesteld om:
- Kennis te nemen van het proces waarin het Presidium gevraagd heeft het onderwerp burgerparticipatie bij de commissie EFB te bespreken;
- In de commissie zouden de leden met elkaar de volgende vragen kunnen behandelen:
1. Welke rol ziet uw fractie weggelegd voor Provinciale Staten in het versterken van draagvlak voor beleid en bestuur door middel van het verbeteren van de participatie van bewoners?
2. Welke middelen ziet u op dit moment voor inwoners om invloed uit te oefenen op de besluitvorming door Provinciale Staten?
3. Hoe waardeert u de toegang tot deze instrumenten voor betrokkenen van verschillende achtergrond?
4. Op welke manier en op welk moment zou Provinciale Staten invloed moeten hebben op de vormgeving van de uitgangspunten van de participatie van bewoners in de beleids- en besluitvorming aan de kant van Gedeputeerde Staten?
- Te bespreken op welke wijze PS betrokken willen worden door GS bij het thema burgerparticipatie en de ontwikkelingen die binnen de provinciale organisatie in gang gezet worden.

Memo Burgerparticipatie in EFB van feb 2020.docx

1. Uittreksel uit conceptverslag Presidium 16 december 2020.pdf

2. hoofdstuk 6 Provinciale Politiek H. Binnema.pdf

3. Visie op de rol van het Drents parlement in de veranderende samenleving.pdf

4. Essay Michiel Herweijer - Burgerparticipatie provincie noord holland.pdf

5. Onderzoeksrapport_Burgerparticipatie_definitief_09092015.pdf

6. Loslaten in vertrouwen RoB 2012.pdf

7. MEMO burgerparticipatie rol PS als toolbox.docx

Visie_op_burgerparticipatie_gemeente_gooise_Meren.pdf

8 Rondvraag portefeuille dhr. Van Dijk en terugkoppeling deelname gemeenschappelijke aangelegenheden (naast de rondvraagpunten kunt u hier ook korte vragen over de tot de portefeuille van de hr. Van Dijk behorende punten uit de c-agenda stellen)

10 16:50 - A-agenda Financiën, Cultuur en Erfgoed, Sport, Personeel en Organisatie en Inkoop (EFB onderwerpen portefeuille gedeputeerde Pels)

10.a Financien: Statenvoordracht Eerste begrotingswijziging 2020

Voorstel voor behandeling:
adviseren aan PS over de voordracht. De voordracht zal worden geagendeerd voor de PS vergadering van 9 maart 2020
De voordracht eerste begrotingswijziging 2020 wordt –gelet op de inhoud van de besluiten- geagendeerd op de A-agenda van de commissies NLG en EFB.
De commissie EFB adviseert vanuit algemeen financieel oogpunt en over de onderwerpen die tot de portefeuille van EFB behoren.

Bij de commissies RWK en M&B vindt agendering op de c-agenda plaats. Daar kunnen dan -indien wenselijk - politieke vragen over de begrotingswijziging die op het werkgebied van die commissies liggen, bij de rondvraag gesteld worden of technische vragen voorafgaand aan die vergaderingen volgens de geldende procedure

Toelichting
In de provinciale begroting wijzen Provinciale Staten toe voor welke doelen de provincie haar beschikbare middelen inzet. Deze eerste begrotingswijziging 2020 omvat een bijstelling van de verwachte inkomsten en uitgaven in 2020 op basis van de huidige verwachtingen.

Dossier 2125 voorblad

Voordracht Eerste begrotingswijziging 2020.pdf

Eerste begrotingswijziging 2020.pdf

Brief aan PS over eerste begrotingswijziging 2020.pdf

10.b Financien: Statenvoordracht wijziging controleprotocol (agendapunt aangedragen vanuit de Rekeningencommissie)

Voorstel voor behandeling: adviseren aan PS over de voordracht waarin wordt voorgesteld om de rapporteringstolerantie voor de controle van de jaarstukken 2019 te wijzigen van 100.000 naar € 400.000. De voordracht zal worden geagendeerd voor de PS vergadering van 9 maart 2020.

Toelichting:
Bij besluit van 11 november 2019 (Voordracht 79) hebben Provinciale het protocol voor de controle van de jaarstukken 2019 vastgesteld. Daarbij is de rapporteringstolerantie vastgesteld op € 100.000,-. Als een bevinding wordt gedaan van boven de 100.000 euro dan moet de accountant daarover rapporteren.
In de Rekeningencommissie van 12 december 2019 is met de accountant van Publiek Belang gesproken over de hoogte van dit bedrag.
De accountant gaf daarbij aan dat de goedkeuringsgrens 8 miljoen euro is. De wettelijke regels schrijven voor dat als fouten met een omvang groter dan 5% worden geconstateerd deze worden meegenomen in de rapportering. Blijft een bevinding onder een bedrag van 400.000 euro dan wordt deze niet in de evaluatie meegenomen. De accountant stelt voor het eerder vastgestelde bedrag van de rapporteringstolerantie op te hogen van 100.000 naar 400.000 euro

concept Bijlage bij gewijzigde Voordracht Controleprotocol 2019.docx

concept voordracht gewijzigd controleprotocol 2019.1.docx

11 Rondvraag portefeuille mw. Pels en terugkoppeling deelname gemeenschappelijke aangelegenheden en Europa (naast de rondvraagpunten kunt u hier ook korte vragen over de tot de portefeuille van mw. Pels behorende punten uit de c-agenda stellen)

12 17:20 - Sluiting

13 C-agenda Algemeen

13.a MRA: Besluit samenwerkingthema's Duurzaamheid Top MRA d.d. 18 oktober jl. (C-agenda RKW (trekkende cie.) 10-2-2020 en C-agenda cies. EFB en M&B 24-2-2020)

Op 18 oktober heeft de Duurzaamheid Top MRA plaats gehad. Hierbij is besloten om aan de besturen van gemeenten en provincies voor te stellen op een vijftal thema's gezamenlijk actie te ondernemen. Het betreft de volgende actiethema's :
1. Gezamenlijk duurzaam inkopen en opdrachtgeven via vijf inkooppakketten
2. Samen komen tot een circulaire aanpak op textiel
3. Uitwerken van duurzaam bouwen van woningen via het programma Cirkelstad
4. Onderwijs- en arbeidsmarktkansen gekoppeld aan de klimaatopgave
5. Monitoring MRA-positie en -inzet op transitie naar een duurzame economie
Hierbij heeft Noord-Holland aangeboden om als trekker op te treden voor monitoring duurzaamheid (5). Voorgesteld wordt dat wij vanwege de bestaande deelname van de provincie in het programma Cirkelstad (via c-creators), geen aanvullende afspraken in MRA verband maken op het actiethema (3) 'Duurzaam bouwen van woningen via het programma Cirkelstad'.

Dossier 2127 voorblad

4. 1329084 1329089 Afsprakenoverzicht Duurzaamheid Top met toelichting MRA.pdf

Brief aan PS over besluit samenwerkingsthema's Duurzaamheid Top MRA.pdf

14 C-agenda Openbare orde en Veiligheid, Integriteit, Internationale betrekkingen, Public Affairs, Communicatie, Concerncontrol, Juridische Zaken, Archief, PS- en GS zaken (EFB onderwerpen portefeuille CvdK Van Dijk)

14.a Bestuur: Projectverantwoording: Versterking Kwaliteit & Integriteit Lokaal Bestuur Ondermijning & Weerbaarheid (c-agenda EFB 24-2-2020)

Ondermijning vormt een bedreiging voor onze rechtsstaat. De aanpak van ondermijning vraagt om een weerbare overheid.
Met dit besluit informeren Gedeputeerden Staten aan Provinciale Staten over de geboekte resultaten van het project Versterking Kwaliteit & Integriteit Lokaal Bestuur en de rol die de provincie Noord-Holland de komende periode op het terrein van ondermijning en weerbaarheid op zich wil nemen.

Dossier 2167 voorblad

Projectverantwoording - Versterking Kwaliteit Integriteit Lokaal Bestuur - 11 december 2019.docx

Brief Cdk aan alle Burgemeesters - Meld Misdaad Anoniem - Eindversie 22 oktober 2019.pdf

Brief aan PS over projectverantwoording Versterking kwaliteit en integriteit lokaal bestuur.pdf

14.b Bestuur: brief GS aan PS inz. Onderzoek uitvoering wet Bibob door gemeenten (c-agenda EFB 24-2-2020)

De provincie Noord-Holland heeft onderzoek gedaan om inzichtelijk te maken hoe gemeenten ervoor staan in de bestuurlijke aanpak van criminaliteit middels de wet Bibob en onderzocht of er behoefte is aan verdere ondersteuning bij de uitvoering van deze wet. Het onderzoek heeft tot een drietal aanbevelingen geleid, waarin verbetering van de uitvoering van de wet Bibob voorop staat. De gemeenten worden per brief hierover geïnformeerd. De aanbevelingen worden verder uitgewerkt in 2020.

Brief aan gemeenten over terugkoppeling onderzoek Uitvoering wet Bibob door gemeenten.pdf

Brief aan PS over onderzoek Uitvoering wet Bibob door gemeenten.pdf

Rapport 'Uitvoering wet Bibob door gemeenten'.pdf

15 C-agenda Financiën, Cultuur en Erfgoed, Sport, Personeel en Organisatie en Inkoop (EFB onderwerpen portefeuille gedeputeerde Pels)

15.a Inkoop: Brief GS aan PS inz. samenwerking Electronics Watch (C-agenda EFB 24-2-2020)

Brief GS aan PS inz. samenwerking Electronics Watch.pdf

15.b Cultuur: Brief GS aan PS inz. museumvoordracht OCW (C-agenda EFB 24-2-2020)

De minister van OCW heeft elke provincie gevraagd om een museum voor te dragen voor subsidiering in het kader van de basisinfrastructuur 2021-2024. Hiertoe is een uitvraag gedaan onder Noord-Hollandse Musea, een jury heeft de ingediende plannen beoordeeld en advies uitgebracht. Op basis van dit advies hebben Gedeputeerde Staten besloten hiervoor het Frans Hals Museum voor te dragen dat in combinatie met het Amsterdam Museum een vernieuwend publieksplan plan ontwikkelt.

Dossier 2299 voorblad

Advies jury musea Noord Holland 160120 definief.pdf

Brief aan PS over museumvoordracht OCW.pdf

15.c Sport: Brief GS aan PS inz. Routekaart Verduurzaming Sport (C-agenda EFB 24-2-2020)

*In het coalitieakkoord staat beschreven dat de provincie sportaccommodaties wil helpen verduurzamen, waardoor zij op korte termijn besparingen kunnen inboeken. De Routekaart Verduurzaming Sport is een nationaal initiatief waarbij de provincies samen met ministerie van Volksgezondheid en Sport, NOC*NSF en de vereniging voor Sport en Gemeenten de handen ineen slaan om de verduurzaming in de sport te versnellen.*

Dossier 2186 voorblad

Brief aan PS over routekaart verduurzaming sport.pdf

Routekaart.Sportsector.definitief concept.12.12.2019 (002).doc

16 C-agenda Economie, Arbeidsmarkt en Onderwijs, Bestuur, Interbestuurlijk Toezicht en Europa (EFB onderwerpen portefeuille gedeputeerde Van der Hoek)

16.a Economie: brief GS aan PS inz. vaststellen van uitvoeringsregelngen onder HIRB+ (c-agenda EFB24-2-2020)

In het coalitieakkoord "Duurzaam doorpakken" hebben Gedeputeerde Staten besloten tot continueren van subsidieregelingen voor herstructurering van bedrijventerreinen en winkelgebieden. Als uitwerking hiervoor zijn drie uitvoeringsregelingen opgesteld die in 2020 worden opengesteld. Het betreft een subsidieregeling HIRB (Herstructurering en Intelligent Ruimtegebruik Bedrijventerreinen), een subsidieregeling OTW (Ondersteuning Toekomstbestendige Werklocaties), en een subsidieregeling Toekomstbestendige Winkelgebieden.

Dossier 2410 voorblad

Brief aan PS over het vaststellen van uitvoeringsregelngen onder HIRB+.pdf

17 C-agenda IPO, ICT en Data en Subsidies algemeen (EFB onderwerpen portefeuille gedeputeerde Stigter)

Spreektijdregeling commissies 2019-2023

Fractie	Vergadering van 3,5 uur
GroenLinks	13 minuten
VVD	13 minuten
FvD (8/9e deel)	11,5 minuten
D66	10 minuten
PvdA	10 minuten
CDA	9 minuten
PvdD	8 minuten
PVV	8 minuten
SP	8 minuten
ChristenUnie	7 minuten
50+ / PvdO	7 minuten
Denk	6 minuten
Fractie Baljeu (afsplitsing, 1/9e deel)	1,5 minuten
GS (ca. 2/5e deel)	45 minuten

Provincie Noord-Holland

Agenda Economie Financiën en Bestuur

Datum	24-02-2020
Tijd	14:15 - 17:20
Locatie	Vergaderzaal 1.4
Voorzitter	Fabian Zoon
Omschrijving	Door de twee technische briefings die voorafgaand aan de vergadering worden gehouden zal de aanvangstijd van de commissie worden verschoven van 13.15 uur naar 14.15 uur. Deze commissievergadering is openbaar en dus toegankelijk voor publiek. Ook is het mogelijk om in te spreken in de vergadering. Dit kan op punten die ter bespreking staan geagendeerd of tijdens het inloophalfuur op andere punten die tot het werkgebied van de commissie EFB behoren. Voor het inspreken moet u zich aanmelden. Dat kan bij de commissieadviseur Monique de Zwart: zwartm@noord-holland.nl Let op: alle genoemde tijden bij de afzonderlijke agendapunten zijn richttijden. Indien er geen, of een beperkt aantal, aanmeldingen zijn voor het inloophalfuur zullen de agendapunten vanaf punt 4 ca. 30 minuten eerder beginnen. De vergadering is live te volgen via: noord-holland.stateninformatie.nl/

0	**Technische briefing Cultuur in kader van actualisatie cultuurbeleid (eerste fase BOB proces) van 12.00 uur tot 13.00 uur**
0.1	**Technische briefing voortgang Pallas project door de hr. Van der Lugt, directeur Stichting Pallas van 13.30 uur tpt 14.15 uur**
1 14:15	**Opening en mededelingen**
2	**Rondvraag portefeuille dhr. Stigter en terugkoppeling deelname gemeenschappelijke aangelegenheden en Europa (naast de rondvraagpunten kunt u hier ook korte vragen over de tot de portefeuille van de hr. Stigter behorende punten uit de c-agenda stellen)**

Provincie Noord-Holland

3 **Inspreekhalfuur over onderwerpen die niet op de agenda staan maar wel tot de portefeuille van de commissie horen**
14:20

4 **Vaststelling van de agenda, het verslag van de vorige vergadering, lange termijn agenda en moties- en toezeggingenlijsten**
14:50

4.a **Vooruitblik op de komende vergadering aan de hand van de Strategische agenda**

5 **B-agenda Economie, Arbeidsmarkt en Onderwijs, Bestuur, Interbestuurlijk Toezicht en Europa (EFB onderwerpen portefeuille gedeputeerde Van der Hoek)**

5.a **Voortgang Pallasproject; mogelijkheid tot het stellen van politieke vragen mede naar aanleiding van de technische presentatie voorafgaande aan deze vergadering**
14:55

Voorstel voor behandeling:

Mogelijkheid tot het stellen van politieke vragen en het maken van opmerkingen over de voortgang van het project, mede naar aanleiding van de eerder gehouden technische briefing.

Als achtergrondinformatie is nog bijgevoegd de brief van GS over de voortgang van het Pallasproject die eerder op de c-agenda EFB van 16 september 2019 heeft gestaan

5.b **Discussienotitie van Forum voor Democratie over de Referendumverordening N-H**
15:30

Voorstel voor behandeling:

De commissie kan de discussienota van Forum voor Democratie met elkaar en GS bespreken.

Forum voor Democratie wil graag de volgende door hun geconstateerde knelpunten in de Referendumverordening met elkaar bespreken om mogelijk tot gezamenlijke verbeterpunten te komen:

1. Het referendum is beperkt tot besluiten van PS. Drie dagen vóórdat PS zo'n besluit neemt moet er een kennisgeving gedaan worden.1 Deze eis geldt

1 Artikel 10 Referendumverordening Noord-Holland.

terwijl de gedetailleerde agenda pas twee weken van tevoren gepubliceerd wordt, en de strategische agenda – zoals iedereen weet – erg beperkt is. Dit

is in de praktijk vrijwel onmogelijk. Juist op dit punt verschilt de provinciale verordening dan weer van de wet op het raadgevend referendum, waarin twee weken ná een besluit een kennisgeving gedaan kon worden.
2. De verordening vereist voor een inleidend verzoek de handtekeningen van 10.000 kiesgerechtigden in de provincie Noord-Holland.2 3 Het landelijk referendum vereiste ook een drempel van 10.000, op de kiesgerechtigde bevolking van het hele land.
3. De uitkomstdrempel van 30% zaait mogelijk verwarring. PS kan immers zelf besluiten wat het doet met een uitslag, terwijl de verordening nu een andere indruk geeft.

De referendumverordening is op 23 april 2018 door PS vastgesteld. Zie de stukken daar in Ibabs.

Toelichting:
Een discussienota is een beleidsmatig stuk, opgesteld door een Staten- of commissielid, dat een bepaald probleem of voorstel schetst zonder een ontwerpbesluit.
Het doel hiervan is het voeren van een discussie in een voorbereidende commissie van Provinciale Staten (PS) over het in de discussienota omschreven onderwerp
om bijvoorbeeld te peilen of er draagvlak is voor een mogelijke oplossingsrichting.
De uitkomsten van deze discussie kunnen leiden tot het opstellen van een initiatiefvoorstel
of tot het indienen van een motie Vreemd aan de orde van de dag in de Statenvergadering.

5.c **Burgerparticiptie: agendapunt aangedragen vanuit Presidium**

16:10 Voorstel voor behandeling:
De commissie EFB wordt voorgesteld om:
- Kennis te nemen van het proces waarin het Presidium gevraagd heeft het onderwerp burgerparticipatie bij de commissie EFB te bespreken;
- In de commissie zouden de leden met elkaar de volgende vragen kunnen behandelen:

Provincie Noord-Holland

1. Welke rol ziet uw fractie weggelegd voor Provinciale Staten in het versterken van draagvlak voor beleid en bestuur door middel van het verbeteren van de participatie van bewoners?
2. Welke middelen ziet u op dit moment voor inwoners om invloed uit te oefenen op de besluitvorming door Provinciale Staten?
3. Hoe waardeert u de toegang tot deze instrumenten voor betrokkenen van verschillende achtergrond?
4. Op welke manier en op welk moment zou Provinciale Staten invloed moeten hebben op de vormgeving van de uitgangspunten van de participatie van bewoners in de beleids- en besluitvorming aan de kant van Gedeputeerde Staten?
- Te bespreken op welke wijze PS betrokken willen worden door GS bij het thema burgerparticipatie en de ontwikkelingen die binnen de provinciale organisatie in gang gezet worden.

6 **Rondvraag portefeuille dhr. Van Dijk en terugkoppeling deelname gemeenschappelijke aangelegenheden (naast de rondvraagpunten kunt u hier ook korte vragen over de tot de portefeuille van de hr. Van Dijk behorende punten uit de c-agenda stellen)**

7 **Rondvraag portefeuille dhr. Van der Hoek en terugkoppeling deelname gemeenschappelijke aangelegenheden en Europa (naast de rondvraagpunten kunt u hier ook korte vragen over de tot de portefeuille van de hr. Van der Hoek behorende punten uit de c-agenda stellen)**

8 **A-agenda Financiën, Cultuur en Erfgoed, Sport, Personeel en Organisatie en Inkoop (EFB onderwerpen portefeuille gedeputeerde Pels)**
16:50

8.a **Financien: Statenvoordracht wijziging controleprotocol (agendapunt aangedragen vanuit de Rekeningencommissie)**
Voorstel voor behandeling: adviseren aan PS over de voordracht waarin wordt voorgesteld om de rapporteringstolerantie voor de controle van de jaarstukken 2019 te wijzigen van 100.000 naar € 400.000.
De voordracht zal worden geagendeerd voor de PS vergadering van 9 maart 2020.

Toelichting:

Bij besluit van 11 november 2019 (Voordracht 79) hebben Provinciale het protocol voor de controle van de jaarstukken 2019 vastgesteld. Daarbij is de rapporteringstolerantie vastgesteld op € 100.000,-. Als een bevinding wordt gedaan van boven de 100.000 euro dan moet de accountant daarover rapporteren.

In de Rekeningencommissie van 12 december 2019 is met de accountant van Publiek Belang gesproken over de hoogte van dit bedrag.

De accountant gaf daarbij aan dat de goedkeuringsgrens 8 miljoen euro is. De wettelijke regels schrijven voor dat als fouten met een omvang groter dan 5% worden geconstateerd deze worden meegenomen in de rapportering. Blijft een bevinding onder een bedrag van 400.000 euro dan wordt deze niet in de evaluatie meegenomen. De accountant stelt voor het eerder vastgestelde bedrag van de rapporteringstolerantie op te hogen van 100.000 naar 400.000 euro

8.b Financien: Statenvoordracht Eerste begrotingswijziging 2020

Voorstel voor behandeling:

adviseren aan PS over de voordracht. De voordracht zal worden geagendeerd voor de PS vergadering van 9 maart 2020

De voordracht eerste begrotingswijziging 2020 wordt -gelet op de inhoud van de besluiten- geagendeerd op de A-agenda van de commissies NLG en EFB.

De commissie EFB adviseert vanuit algemeen financieel oogpunt en over de onderwerpen die tot de portefeuille van EFB behoren.

Bij de commissies RWK en M&B vindt agendering op de c-agenda plaats. Daar kunnen dan -indien wenselijk - politieke vragen over de begrotingswijziging die op het werkgebied van die commissies liggen, bij de rondvraag gesteld worden of technische vragen voorafgaand aan die vergaderingen volgens de geldende procedure

Toelichting

In de provinciale begroting wijzen Provinciale Staten toe voor welke doelen de provincie haar beschikbare middelen inzet. Deze eerste begrotingswijziging 2020 omvat een bijstelling van de verwachte inkomsten en uitgaven in 2020 op basis van de huidige verwachtingen.

Provincie Noord-Holland

9 **Rondvraag portefeuille mw. Pels en terugkoppeling deelname gemeenschappelijke aangelegenheden en Europa (naast de rondvraagpunten kunt u hier ook korte vragen over de tot de portefeuille van mw. Pels behorende punten uit de c-agenda stellen)**

10 **Sluiting**

17:20

11 **C-agenda Algemeen**

11.a **MRA: Besluit samenwerkingthema's Duurzaamheid Top MRA d.d. 18 oktober jl. (C-agenda RKW (trekkende cie.) 10-2-2020 en C-agenda cies. EFB en M&B 24-2-2020)**

Op 18 oktober heeft de Duurzaamheid Top MRA plaats gehad. Hierbij is besloten om aan de besturen van gemeenten en provincies voor te stellen op een vijftal thema's gezamenlijk actie te ondernemen. Het betreft de volgende actiethema's :

1. Gezamenlijk duurzaam inkopen en opdrachtgeven via vijf inkooppakketten
2. Samen komen tot een circulaire aanpak op textiel
3. Uitwerken van duurzaam bouwen van woningen via het programma Cirkelstad
4. Onderwijs- en arbeidsmarktkansen gekoppeld aan de klimaatopgave
5. Monitoring MRA-positie en -inzet op transitie naar een duurzame economie

Hierbij heeft Noord-Holland aangeboden om als trekker op te treden voor monitoring duurzaamheid (5). Voorgesteld wordt dat wij vanwege de bestaande deelname van de provincie in het programma Cirkelstad (via c-creators), geen aanvullende afspraken in MRA verband maken op het actiethema (3) 'Duurzaam bouwen van woningen via het programma Cirkelstad'.

12 **C-agenda Openbare orde en Veiligheid, Integriteit, Internationale betrekkingen, Public Affairs, Communicatie, Concerncontrol, Juridische Zaken, Archief, PS- en GS zaken (EFB onderwerpen portefeuille CvdK Van Dijk)**

12.a **Bestuur: Projectverantwoording: Versterking Kwaliteit & Integriteit Lokaal Bestuur Ondermijning & Weerbaarheid (c-agenda EFB 24-2-2020)**

Ondermijning vormt een bedreiging voor onze rechtsstaat. De aanpak van ondermijning vraagt om een weerbare overheid.

Met dit besluit informeren Gedeputeerden Staten aan Provinciale Staten over de geboekte resultaten van het project Versterking Kwaliteit & Integriteit Lokaal Bestuur en de rol die de provincie Noord-Holland de komende periode op het terrein van ondermijning en weerbaarheid op zich wil nemen.

13 **C-agenda Financiën, Cultuur en Erfgoed, Sport, Personeel en Organisatie en Inkoop (EFB onderwerpen portefeuille gedeputeerde Pels)**

13.a **Inkoop: Brief GS aan PS inz. samenwerking Electronics Watch (C-agenda EFB 24-2-2020)**

13.b **Cultuur: Brief GS aan PS inz. museumvoordracht OCW (C-agenda EFB 24-2-2020)**

De minister van OCW heeft elke provincie gevraagd om een museum voor te dragen voor subsidiering in het kader van de basisinfrastructuur 2021-2024. Hiertoe is een uitvraag gedaan onder Noord-Hollandse Musea, een jury heeft de ingediende plannen beoordeeld en advies uitgebracht. Op basis van dit advies hebben Gedeputeerde Staten besloten hiervoor het Frans Hals Museum voor te dragen dat in combinatie met het Amsterdam Museum een vernieuwend publieksplan plan ontwikkelt.

14 **C-agenda Economie, Arbeidsmarkt en Onderwijs, Bestuur, Interbestuurlijk Toezicht en Europa (EFB onderwerpen portefeuille gedeputeerde Van der Hoek)**

15 **C-agenda IPO, ICT en Data en Subsidies algemeen (EFB onderwerpen portefeuille gedeputeerde Stigter)**

Technische vragen cie <EFB, 24-02-2020>						
nr	Partij en indiener	Punt	Gedeputeerde	Onderwerp	Vraag	Antwoord
1	FvD/mw. Vastenhouw	Agendapunt 5b/7a	Hr. Van der Hoek /CvdK hr, Van Dijk	Referendumverordening/burgerparticipatie	1) Accepteert GS/PS een digitale peiling van steunbetuigingen (en handtekeningen) bij een burgerinitiatief of referendum? Wat zijn hiervoor de mogelijkheden?	1) Over het digitaal verzamelen van handtekeningen bij het burgerinitiatief heeft het presidium in het verleden een uitspraak gedaan: Het presidium heeft op 14 december 2015, als gevolg van een vraag van een burger over de interpretatie van de Verordening burgerinitiatief Noord-Holland, als onderdeel van deze vormvereisten besloten dat ook digitaal verkregen handtekeningen geldig zijn. Een digitaal verkregen handtekening is een gescande of met de muis geschreven handtekening, die vergezeld gaat met de overige vereisten genoemd in artikel 5, lid 2.d. van de verordening, te weten voornaam, achternaam, adres en geboortedatum. Gedeputeerde Staten (zie brief van 22 februari 2018 1000711/1045338) kunnen

Technische vragen cie <EFB, 24-02-2020>						
nr	Partij en indiener	Punt	Gedeputeerde	Onderwerp	Vraag	Antwoord
						bepalen dat verzoeken tot het houden van een referendum op elektronische wijze kunnen worden ingediend, indien verzekerd is dat die wijze van indiening van verzoeken geen afbreuk doet aan de vereisten van toezicht en betrouwbaarheid. Dat laatste betekent dat er een voldoende mate van zekerheid dient te bestaan dat het bericht ook daadwerkelijk afkomstig is van degene die als afmelder bekend staat. Een elektronische handtekening kan hiervoor voldoende waarborg bieden. Over het wel of niet toestaan van een digitale aanlevering kan worden besloten in het geval dat er een referenduminitiatief plaatsvindt. 2) Ja.
					2) Voor het onlangs behandelde burgerinitiatief bomenkap, zijn digitaal, steunbetuigingen verzameld. Accepteert GS /PS dit als een geldige verzameling?	

Technische vragen cie <EFB, 24-02-2020>						
nr	Partij en indiener	Punt	Gedeputeerde	Onderwerp	Vraag	Antwoord
					3) Is GS voornemens - en is het anders een idee - dat GS bij de het burgerinitiatief en het referendum gebruik gaat maken van digitale participatie, digitale verzameling van handtekeningen en data? Zo ja, waarom? Zo nee: waarom niet? 4) Is het verzamelen van digitale handtekeningen voor één van deze instrumenten geldig, en zo ja: wat zijn de voorwaarden? Zo nee, waarom niet? Wat zijn de bezwaren? 5) Zijn organisaties en websites zoals 'www.petities.nl' voor GS/PS geldige manieren om handtekeningen te verzamelen voor deze instrumenten? Zo ja, welke? Zo nee, waarom niet?	3) Dit is een politieke vraag. U kunt deze vraag stellen tijdens de commissievergadering. 4) Zie de beantwoording van vraag 1. 5) Voor het burgerinitiatief geldt de uitspraak van het presidium, zie beantwoording vraag 1. In het geval van het referendum geldt dat er zodra er een initiatief plaatsvindt, tot het toelaten van digitale handtekeningen kan worden besloten. 6) Ja, in het kader van de

Technische vragen cie <EFB, 24-02-2020>						
nr	Partij en indiener	Punt	Gedeputeerde	Onderwerp	Vraag	Antwoord
					6) Heeft GS/PS in het verleden wel eens gebruik gemaakt van digitale peilingsmogelijkheden, of digitale mogelijkheden voor het verzamelen van handtekeningen? Zo ja, wanneer, en welke?	Verordening Burgerinitiatief.
					1.Zijn ondersteuningsverklaringen van kiesgerechtigden uit andere provincies ook geldig? 2. Vraag: Als inwoners van NH een referendum willen aanvragen over de bepaling waarin wordt voorgeschreven dat een Windturbine op een kortere afstand dan 600 m mogelijk is mits er voldoende draagvlak is, aan welk besluit op 29 juni door PS kunnen zij dit dan het beste hangen? Anders gezegd, wordt deze bepaling vastgelegd in de omgevingsverordening of in de	1) Nee 2) In de ontwerp omgevingsverordening 1.0 staan nu drie windenergieregimes: 1. een verbod op opschaling/nieuwe windturbines buiten de MRA; 2. de mogelijkheid om in de nu in de PRV opgenomen herstructureringsgebieden binnen de MRA omgevingsvergunningen voor opschaling/nieuwe windturbines te verlenen op basis van een aantal criteria;

Technische vragen cie <EFB, 24-02-2020>						
nr	Partij en indiener	Punt	Gedeputeerde	Onderwerp	Vraag	Antwoord
					concept -RES?	3. de mogelijkheid voor GS om binnen de MRA windenergie gebieden aan te wijzen. Mochten deze regimes ongewijzigd worden vastgesteld, dan geldt dat een referendum over de 600 meter eis betrekking zou kunnen hebben op de aanwijzingsbevoegdheid van GS voor windenergiegebieden binnen de MRA (regime 3). Daar wordt immers de 600 meter eis niet verplicht gesteld. Ten aanzien van de concept RES geldt dat deze nog in de maak is en het nu nog onduidelijk is wat de afstand zal zijn tussen de in de concept RES op te nemen zoekgebieden voor windenergie en gevoelige bestemmingen. Een concept-RES heeft overigens geen juridische status. De RES 1.0 zal na vaststelling (naar verwachting in maart 2021) worden vertaald in juridisch bindende bepalingen

Technische vragen cie <EFB, 24-02-2020>						
nr	Partij en indiener	Punt	Gedeputeerde	Onderwerp	Vraag	Antwoord
						in de omgevingsverordening Noord-Holland 2020. Als de Omgevingswet op 1 januari 2021 in werking treedt, dient de Omgevingsverordening Noord-Holland 2021 al te zijn vastgesteld. Dit betekent dat de RES 1.0 naar verwachting pas daarna in de omgevingsverordening wordt opgenomen.
2	VVD/hr. Hartog		Pels	Eerste begrotingswijziging 2020	1. In de voordracht geeft u onder punt 3, toelichting aan dat 'het resterende negatieve begrotingsresultaat voor 2020 ..... zal worden meegenomen in het kaderbriefproces 2021'. Vraag: kunt u aangeven wat hiermee wordt bedoeld en waarom deze handelwijze wordt gehanteerd? 2. In de begrotingswijziging 2020 geeft u op blz 6, punt 2.3.4. aan dat; 'De	**Antwoord vraag 1:** Hiermee wordt bedoeld dat bij deze eerste begrotingswijziging niet meteen dekking voor het ontstane negatieve begrotingssaldo van € 1,8 mln. (waarvan € 0,5 mln. een verschuiving over de jaarschijven betreft) is gezocht. Het ontstane negatieve begrotingssaldo over 2020 wordt hierdoor automatisch onderdeel van het meerjarig financieel kader op basis waarvan de kaderbrief 2021 wordt opgesteld. Wij hanteren deze handelwijze omdat in het

Technische vragen cie <EFB, 24-02-2020>						
nr	Partij en indiener	Punt	Gedeputeerde	Onderwerp	Vraag	Antwoord
					verwachte uitgaven ..... met ca. € 80 miljoen omhoog bijgesteld'. Hieraan zouden voornamelijk 2 oorzaken aan ten grondslag liggen: het doorschuiven van activiteiten en nieuw beleid. Voor zover de hogere uitgaven te herleiden zijn naar nieuw beleid ontvangen wij daarvan graag een overzicht met corresponderende toelichting.	kaderbriefproces een integrale afweging wordt gemaakt over alle beschikbare middelen en eventuele beleidswensen. **Antwoord vraag 2:** De verhoogde uitgaven vanuit de bestemmingsreserves die (deels) te herleiden zijn naar de verdere uitwerking van het coalitieakkoord 'Duurzaam doorpakken' betreffen de volgende mutaties: • Reserve Ontwikkelen provinciale infrastructuur (blz. 12): ○ € 1,5 miljoen meer uitgaven voor Verbinding A8-A9. Er is op 12 november 2019 besloten door GS dat het studiebudget voor het project verbinding A8-A9

Technische vragen cie <EFB, 24-02-2020>						
nr	Partij en indiener	Punt	Gedeputeerde	Onderwerp	Vraag	Antwoord
						met 1,9 miljoen wordt verhoogd. Dit wordt deels gebruikt voor de huidige onderzoeken met betrekking tot het landschapsplan én de maatregelen op de korte termijn voor Krommenie (250.000) ○ € 250.000 meer uitgaven voor Bereikbaarheid Den Helder conform planning coalitieakkoord. ○ € 350.000 meer uitgaven voor Broek in Waterland conform planning coalitieakkoord. ○ € 100.000 meer

Technische vragen cie <EFB, 24-02-2020>						
nr	Partij en indiener	Punt	Gedeputeerde	Onderwerp	Vraag	Antwoord
						uitgaven voor Bereikbaarheid Gooi en Vechtstreek conform planning coalitieakkoord. • Reserve Klimaatadaptatie (blz. 17): Voor de proceskosten voor klimaatadaptatie is een kasraming opgenomen van € 250.000. • Reserve Gezonde leefomgeving (blz. 20): Er wordt € 3,3 mln. aan uitgaven vanuit de reserve Gezonde leefomgeving opgenomen in de begroting: o Gezondheidsonderzoeken (onder andere, zeer zorgwekkende stoffen en

Technische vragen cie <EFB, 24-02-2020>						
nr	Partij en indiener	Punt	Gedeputeerde	Onderwerp	Vraag	Antwoord
						ultrafijnstof, € 1 miljoen). ○ Monitoring omgevingskwaliteit, uitbreiding van het project Hollandse luchten (€ 300.000). ○ Uitvoeringsregeling (€ 1,8 miljoen) ○ Overige maatregelen (€ 200.000) • Reserve MKB: De verwachte uitgave vanuit de reserve MKB worden met € 1,3 mln. omhoog bijgesteld (blz. 25) : ○ Het investeringsgereed programma PIM is aanbesteed voor een periode van 3 jaar. De kasraming voor

Technische vragen cie <EFB, 24-02-2020>						
nr	Partij en indiener	Punt	Gedeputeerde	Onderwerp	Vraag	Antwoord
						2020 bedraagt € 667.000. ○ De provincie is voornemens om in 2020 versnellingsprogramma's GO!-NH uit te laten voeren. Hiervoor wordt een opdracht verstrekt ter waarde van € 250.000. • Reserve Landschap (blz. 29): De Kasraming voor de Reserve Landschap 2020 wordt € 100.000. Momenteel wordt planvorming nader uitgewerkt. Het voor 2020 geraamde bedrag is procesgeld en bestemd voor eventuele opdrachten in de studie- en planvormingsfase.

Technische vragen cie <EFB, 24-02-2020>						
nr	Partij en indiener	Punt	Gedeputeerde	Onderwerp	Vraag	Antwoord
3	D66/mw. Strens	10b	Mw. Pels	Statenvoordracht Eerste begrotingswijziging 2020	Onder 6.1.1. Beschermen en ontwikkelen van NNN en Natura2000-gebieden (pag. 28) wordt € 193.000 overgeheveld vanuit de reserve Groen naar de reserve Groot onderhoud Wegen t.b.v. het toekomstig beheer van het fietspad Wierdijk.' 1. Waarom wordt er geld wordt overgeheveld vanuit de reserve Groen naar reserve groot onderhoud wegen t.b.v. dit fietspad? Onder 7.4.1 Investeren in behoud van archeologisch erfgoed (pag. 31) wordt € 330.000 overgeheveld vanuit de reserve Monumenten naar de reserve Groot onderhoud Wegen t.b.v. het toekomstig beheer van het fietspad Wierdijk. 2. Waarom is er besloten om middelen voor het beheer van het fietspad Wierdijk uit het programma cultuur te onttrekken? 3. Heeft deze onttrekking	**Antwoord vraag 1 en 2:** Beheer van fietspad maakt deel uit van gebiedsprogramma en het is een integrale opgave waarbij erfgoed, natuur en recreatie samen komen. Voor de restauratie, natuurvriendelijk en publiek toegankelijk maken van het 8 kilometer lange provinciaal monument Wierdijk is daarom geput uit verschillende reserves. Door ontschotting van middelen uit Waddenfonds, Reserve Groen en Reserve monumenten is een totaalbudget van € 2.253.910 voor dit project beschikbaar. **Antwoord vraag 3:** Nee, deze middelen zijn reeds jaren geleden binnen de toenmalige diverse reserves geraamd.

Technische vragen cie <EFB, 24-02-2020>						
nr	Partij en indiener	Punt	Gedeputeerde	Onderwerp	Vraag	Antwoord
					effect op het totaalbedrag dat is gereserveerd voor cultuur in het coalitieakkoord Duurzaam Doorpakken?	
4	D66/hr. Kanik	10a	Pels	Statenvoordracht wijziging controleprotocol	Voorgesteld wordt om 'de rapporteringstolerantie voor de controle van de jaarstukken 2019 te wijzigen en vast te stellen op € 400.000'. Op dit moment is de tolerantie €100.000. 1. Hoeveel bevindingen heeft de accountant bij een vorige controle gedaan? 2. Hoeveel daarvan waren er tussen de €100.000 en de €400.000?	In het verslag van bevindingen van de accountant (PS stukken 8 juli 2019, agendapunt 9) is op pagina 5 een overzicht van de correcties opgenomen. Op dit overzicht staan 20 bevindingen/correcties. Hiervan zijn er 4 tussen de €100.000 en € 400.000.
5	PvdD/Kostic	13a/15a	Mw. Pels	MRA Gezamenlijk Duurzaam Inkopen / Electronics Watch	Een van de vijf inkooppakketten betreft cateringdiensten. 1. Uit o.a. het grootste onderzoek ooit naar onze "voedselvoetafdruk" (uitgevoerd door Oxford, 2018), laat zien dat plantaardige voeding in alle gevallen duurzamer (gelet op factoren als emissies, land-en watergebruik) dan dierlijke	**Antwoord vraag 1:** Het onderzoek "voedselvoetafdruk" vormt voor ons geen uitgangspunt voor gesprekken of afspraken. Op dit moment zijn binnen MRA verband nog geen afspraken gemaakt rondom gezamenlijk inkoop van catering omdat wij voorlopig nog een lopend

Technische vragen cie <EFB, 24-02-2020>						
nr	Partij en indiener	Punt	Gedeputeerde	Onderwerp	Vraag	Antwoord
					producten en dat we door vooral in te zetten op plantaardig grote stappen op het gebied van duurzaamheid kunnen maken.1 Wat wordt met die conclusies gedaan in overleg en afspraken rond gezamenlijk duurzaam inkopen? Wat wordt daar mee gedaan binnen Provincie Noord-Holland, nog los van MRA? 2. Worden wat betreft inkoop van duurzame catering ook rekening gehouden met de problemen rond zogenaamd composteerbare koffiebekertjes, zoals geschetst in De Monitor aflevering van 10 februari?2 Wat wordt daar mee gedaan binnen Provincie Noord-Holland, nog los van MRA? 3. Wordt met het uitwerken van Duurzaam Bouwen ook rekening gehouden met natuurinclusief bouwen, zoals dat ook de wens is van Provinciale Staten?	contract hebben. De provincie heeft een contract uit 2014. In de catering werken we langs drie lijnen: gezonde voeding, minder gebruik van dierlijke eiwitten en meer gebruik van plantaardige eiwitten en verminderen van voedsel afval (voedsel weggooien). Voor catering maakt de provincie gebruik van de diensten van Eurest, onderdeel van de Compass Group. De Compass Group is een wereldspeler waardoor de provincie meelift op de ontwikkelingen op het gebied van duurzaamheid die de Compass Group wereldwijd inzet. In de catering werken we met zogenaamde vaste receptuur “menucyclus”. De recepten worden centraal door de leverancier samengesteld op basis van een gezonde balans van

[1] http://www.ox.ac.uk/news/2018-06-01-new-estimates-environmental-cost-food
[2] https://demonitor.kro-ncrv.nl/uitzendingen/uitzending-terugkijken-is-composteerbaar-plastic-de-oplossing-voor-ons-plasticprobleem

Technische vragen cie <EFB, 24-02-2020>						
nr	Partij en indiener	Punt	Gedeputeerde	Onderwerp	Vraag	Antwoord
					4. Op welke manier wordt er binnen en buiten MRA gekeken naar duurzame en fair-trade inkoop van elektronica (voor bijvoorbeeld kantoorgebruik), ook nu blijkt dat de provincie niet kan aansluiten bij Electronics Watch?	producten en gezonde voeding. De “menucyclus” werkt met seizoensgebonden producten, er wordt minder zout gebruikt, minder dierlijke eiwitten en meer plantaardige eiwitten. Zo bevatten de maaltijden op dit moment minimaal 30% groente en zijn de belegde broodjes “vergroend”, per broodje zit er 90% meer groente op en 19% minder vlees of vis. De door ons gehanteerde menucyclus zorgt ervoor dat dierlijke eiwitten vaker vervangen worden door plantaardige eiwitten. De meting in ons bedrijfsrestaurant laat zien dat relatief veel vegetarische producten worden afgenomen en minder vlees en vis. De daadwerkelijke afname van de artikelen bij ons bedrijfsrestaurant is de verdeling vlees 14%, vis 2% en vegetarisch 84%. Het overgrote deel van de in ons restaurant gekochte producten bevat dus geen vlees

Technische vragen cie <EFB, 24-02-2020>						
nr	Partij en indiener	Punt	Gedeputeerde	Onderwerp	Vraag	Antwoord
						of vis. **Antwoord vraag 2:** Composteerbare koffiebekers heeft eigenlijk twee componenten: (1) de grondstof en (2) de afvalfase. Koffiebekers worden na gebruik vrijwel direct afval. Bij voorkeur worden er bij het maken van koffiebekers überhaupt geen primaire grondstoffen gebruikt, maar wordt er gebruik gemaakt van secundaire (afval)grondstoffen en hernieuwbare grondstoffen. Bij hernieuwbare grondstoffen onttrek je geen waardevolle grondstoffen uit de aarde. De impact op de aarde is dan minimaal. De provincie maakt gebruik van zogenaamde rietsuikervezelbekers. De bekers zijn gemaakt van rietsuikervezel, een restproduct van de suikerriet industrie. De coating om de beker vloeistofdicht te maken is gemaakt van maiszetmeel.

Technische vragen cie <EFB, 24-02-2020>						
nr	Partij en indiener	Punt	Gedeputeerde	Onderwerp	Vraag	Antwoord
						Wanneer mag een beker zich 100% composteerbaar noemen? Er is een norm binnen Europa; EN13432. Deze norm schrijft voor dat een grondstof binnen 12 weken gecomposteerd moet zijn bij een temperatuur van 64 graden. De overgebleven stukjes zijn dan tot het gewenste formaat van maximaal 2 mm gecomposteerd. Voldoet een verpakking aan deze norm? Dan mag daar 100% composteerbaar en/of het kiemplantlogo op vermeld staan. In het contract met onze afvalinzamelaar hebben we afgesproken dat onze bekers naar een aparte locatie worden afgevoerd voor vergisting. De bekers worden daar versnipperd en toegevoegd aan een vergistingsproces. Naar aanleiding van de uitzending van “monitor” ” hebben wij onze afvalverwerker gevraagd ons de schriftelijke garantie te geven dat

Technische vragen cie <EFB, 24-02-2020>						
nr	Partij en indiener	Punt	Gedeputeerde	Onderwerp	Vraag	Antwoord
						de bekers dit proces ook daadwerkelijk doorlopen. Op vrijdag 14 februari heeft onze afvalverwerker ons meegedeeld dat de bekers niet vergist worden maar verbrand. Een schriftelijke reactie met meer inhoudelijke informatie van de afvalverzamelaar ontvangen wij maandag 17 februari. Naar aanleiding van deze schriftelijke reactie zullen wij nadere stappen ondernemen. **Antwoord vraag 3:** De afspraken rondom duurzaam bouwen van woningen via Cirkelstad richt zich niet op natuur inclusief bouwen. Dit project is gericht op circulair bouwen en richt zich op bouw en sloop van de gebouwde omgeving zonder afval binnen een kringloop. Natuur inculsief bouwen wordt opgepakt binnen het programma Groen Kapitaal.

Technische vragen cie <EFB, 24-02-2020>						
nr	Partij en indiener	Punt	Gedeputeerde	Onderwerp	Vraag	Antwoord
						Antwoord vraag 4: De provincie is zelf verantwoordelijk voor de aanschaf van de elektronica die gebruikt wordt bij de uitvoering van haar taken. Op het gebied van ICT wordt er bijvoorbeeld gekeken naar wat er gebeurd met de afvalstromen die daarbij vrijkomen. Zo worden de laptops en (mobiele)telefoons van de provincie bij einde gebruik gerefurbished en daarna hergebruikt. Voor elke telefoon die de provincie niet meer gebruikt, haalt Closing the Loop een telefoon terug uit Afrika. Deze telefoons worden dan niet meer verbrand, maar worden de grondstoffen uit de telefoons op een duurzame wijze herwonnen. Elke aanbesteding van de provincie maakt gebruik van de MVIcriteria tool. Op deze manier worden er eisen en gunningscriteria toegepast in de

Technische vragen cie <EFB, 24-02-2020>						
nr	Partij en indiener	Punt	Gedeputeerde	Onderwerp	Vraag	Antwoord
						aanbestedingen die voldoen aan de voorwaarden van Maatschappelijk Verantwoord Inkopen. Zo wordt de markt uitgedaagd om de door de provincie gevraagde elektronica zo duurzaam en eerlijk mogelijk in te kopen. De kanttekening hierbij is dat bij de laatste twee aanbesteding voor ICT-hardware gebleken is dat er weinig tot geen elektronica op de markt is dat gekwalificeerd kan worden als fair-trade. Tot nu is er één smartphone op de markt, de Nederlandse Fairphone, die in de categorie elektronica deels voldoet aan de fair-trade eisen. Deze telefoon kon ten tijde van aanbesteding nog niet in de aantallen geproduceerd worden die de provincie nodig heeft. Hoewel de provincie geen samenwerking aan gaat met Electronics Watch betekent dat niet dat er stil gezeten wordt. De

Technische vragen cie <EFB, 24-02-2020>						
nr	Partij en indiener	Punt	Gedeputeerde	Onderwerp	Vraag	Antwoord
						aanbestedingen van de provincie zijn zo ingericht dat bij elke aanbesteding de principes van Maatschappelijk Verantwoord Inkopen worden gebruikt om de markt uit te dagen.

Beantwoording aanvullende commissievragen Commissie Economie, Financiën en Bestuur.

Tijdens de commissievergadering van 24 februari jl. zijn vragen gesteld die omwille van de tijd niet meer beantwoord konden worden. Hieronder treft u alsnog de antwoorden op schrift aan.

1. De LHBTIQA+ groep wordt in de sportwereld (vooral in bijv. voetbal) nog steeds te vaak negatief bejegend en is er sprake van discriminatie en onveilige sfeer.

Is GS bereid om (in lijn met o.a. het Regenboog Stembusakkoord) zich samen met gemeenten en sportorganisaties in te zetten voor een veiliger en inclusiever sportklimaat voor LHBTIQA+ personen in de sport? Wat gaan GS de komende jaren doen om acties voor meer LHBTIQA+-acceptatie binnen de Noord-Hollandse sportwereld te faciliteren en te ondersteunen?

Samen met Sportservice gaan wij dit jaar aan de slag met het creëren van een Noord-Hollands inclusief sportnetwerk en het aanwijzen van koplopers in de sport. Deze koplopers worden in contact gebracht met clubs om praktijkvoorbeelden en initiatieven te delen. Daarnaast organiseren wij samen met Sportservice bijeenkomsten waar het netwerk en de koplopers elkaar kunnen vinden. Ook kijken wij hoe koplopers in het zonnetje gezet kunnen worden in onze communicatie.

2. Een van de punten uit het regenboogvoorstel is dat elk jaar een symposium en werkatelier wordt georganiseerd waarbij o.a. bestuurders en ambtenaren van Noord-Hollandse gemeenten worden uitgenodigd samen te komen om ervaringen te delen waarbij steeds een ander 'roze'-thema centraal staat, zoals sport en LHBTIQA+.

Wanneer wordt dit weer georganiseerd en kunnen we daar ook breder de LHBTIQA+ belangenorganisaties en andere relevante organisaties (bijv. MOVISIE en sport en werkgeversorganisaties) bij betrekken? Dat zijn immers de organisaties waar veel kennis is en waaruit oplossingen kunnen worden aangedragen waarmee ook de provincie verder mee aan de slag kan.

In augustus 2019 is een uitvraag gedaan onder de gemeenten in N-H naar de behoefte aan een vervolg op de netwerkbijeenkomst die de provincie in november 2018 heeft gefaciliteerd. Hieruit bleek dat er geen brede belangstelling of behoefte bestaat aan een vervolgbijeenkomst, m.u.v. een aantal (regenboog)gemeenten in de Kop van N-H die deze behoefte wel hebben. Wij gaan met deze gemeenten een bijeenkomst organiseren. Afhankelijk van de uitkomsten van dat overleg kan een verdere marsroute worden bepaald, waarin wellicht ook belangenorganisaties kunnen worden betrokken. Overigens werkt PNH, evenals de overige regenboogprovincies, al samen met Movisie en vinden overleggen met en tussen regenboogprovincies plaats om best practices uit te wisselen en knelpunten in de uitvoering te bespreken.

3. Welke plannen worden er verder concreet gemaakt om uitvoering te geven aan het initiatiefvoorstel om ons als provincie "in te zetten om de veiligheid, weerbaarheid en sociale acceptatie van LHBTIQ+'s inwoners verder te bevorderen en dit te vertalen naar doelstellingen en een aanpak in samenspraak met de meldpunten discriminatie, COC en betrokken partner"? Wanneer worden die doelstellingen precies besproken met PS en is er al contact geweest daarover met de belangenorganisaties?

Zoals hierboven benoemd gaan wij met de regenbooggemeenten die behoefte hebben aan een vervolgbijeenkomst, deze organiseren. Afhankelijk van de uitkomsten van dat overleg, bepalen we een verdere marsroute. Daarbij worden ook belangenorganisaties betrokken zoals de meldpunten en COC's. Wij zullen u nog nader informeren hoe wij dit beleidsveld meenemen in onze rol als werkgever.

Verslag concept

Statencommissie Economie, Financiën en Bestuur

Datum	:	24 februari 2020
Commissievoorzitter (plv.)	:	dhr. F. Zoon
Commissiegriffier	:	mw. M. de Zwart
Telefoonnummer/e-mail	:	zwartm@noord-holland.nl

Aanwezig:			
Commissievoorzitter			dhr. F. Zoon
Commissiegriffier			mw. M. de Zwart
Leden van de commissie		FvD	dhr. R. Dekker, mw. A. Nanninga, mw. J. Vastenhouw
		GL	dhr. G. Zaal, dhr. J. Dulfer
		VVD	mw. M. van Meerten, dhr. G. Hartog
		D66	mw. A. Kapitein, dhr. E. Kanik
		PvdA	dhr. J. Carton
		PVV	mw. I. Bezaan
		SP	dhr. W. Hoogervorst, mw. M. van Oorsouw
		CDA	dhr. D. Heijnen, mw. C. Kuiper
		PvdD	dhr. J. Hollebeek, Ines Kostiç
		50PLUS/PvdO)	dhr. P. Beving
		CU	dhr. G. van den Heuvel, dhr. M. Klein
		DENK	dhr. M.I. Ghazi
Afwezig met bericht			dhr. E. Stigter, dhr. A. van Dijk (CdK)
Gedeputeerden			dhr. J. van der Hoek, mw. Z. Pels
Notulist			Verslagbureau Moneypenny/mw. H. Mutsaerts

Agenda

1. Opening en mededelingen
2. Rondvraag portefeuille dhr. Stigter en terugkoppeling deelname gemeenschappelijke aangelegenheden en Europa
3. Inspreekhalfuur over onderwerpen die niet op de agenda staan, maar wel tot de portefeuille van de commissie behoren
4. Vaststelling van de agenda, verslag van de vorige vergadering, strategische agenda en moties- en toezeggingenlijsten
   4.a. Vooruitblik op de komende vergadering a.d.h.v. strategische agenda
5. B-agenda Economie, Arbeidsmarkt en Onderwijs, Bestuur, Interbestuurlijk toezicht en Europa (EFB-onderwerpen portefeuille gedeputeerde Van der Hoek)

5.a. Voortgang Pallasproject
5.b. Discussienotitie FvD over de Referendumverordening Noord-Holland

6. Rondvraag portefeuille dhr. Van der Hoek en terugkoppeling deelname gemeenschappelijke aangelegenheden en Europa
7. B-agenda Openbare orde en Veiligheid, Integriteit, Internationale Betrekkingen, Public Affairs, Communicatie, Concern Control, Juridische Zaken, Archief, PS- en GS-zaken (EFB-onderwerpen portefeuille CdK)
   7.a. Burgerparticipatie: agendapunt aangedragen door het Presidium
8. Rondvraag portefeuille dhr. Van Dijk en terugkoppeling deelname gemeenschappelijke aangelegenheden
9. A-agenda Financiën, Cultuur en Erfgoed, Sport, Personeel en Organisatie en Inkoop (EFB onderwerpen portefeuille gedeputeerde Pels)
   9.a. Financiën: Statenvoordracht eerste begrotingswijziging 2020
   9.b. Financiën: Statenvoordracht wijziging controleprotocol (agendapunt aangedragen vanuit Rekeningencommissie)
10. Rondvraag portefeuille mw. Pels en terugkoppeling deelname gemeenschappelijke aangelegenheden en Europa
11. Sluiting.
12. C-agenda Algemeen
    12.a. MRA: Besluit samenwerkingsthema's Duurzaamheid Top MRA d.d. 18 oktober jl. (C-agenda RKW (trekkende cie.) 10-2-2020 en C-agenda cies. EFB en M&B 24- 2-2020)
    Op 18 oktober heeft de Duurzaamheid Top MRA plaats gehad. Hierbij is besloten om aan de besturen van gemeenten en provincies voor te stellen op een vijftal thema's gezamenlijk actie te ondernemen. Het betreft de volgende actiethema's :
    1. Gezamenlijk duurzaam inkopen en opdrachtgeven via vijf inkooppakketten 2. Samen komen tot een circulaire aanpak op textiel
    3. Uitwerken van duurzaam bouwen van woningen via het programma Cirkelstad
    4. Onderwijs- en arbeidsmarktkansen gekoppeld aan de klimaatopgave
    5. Monitoring MRA-positie en -inzet op transitie naar een duurzame economie Hierbij heeft Noord-Holland aangeboden om als trekker op te treden voor monitoring duurzaamheid (5). Voorgesteld wordt dat wij vanwege de bestaande deelname van de provincie in het programma Cirkelstad (via c- creators), geen aanvullende afspraken in MRA verband maken op het actiethema (3) 'Duurzaam bouwen van woningen via het programma Cirkelstad'
13. C-agenda Openbare orde en Veiligheid, Integriteit, Internationale betrekkingen, Public Affairs, Communicatie, Concern Control, Juridische Zaken, Archief, PS- en GS zaken (EFB onderwerpen portefeuille CvdK Van Dijk)
    13.a Bestuur: Projectverantwoording: Versterking Kwaliteit & Integriteit Lokaal Bestuur Ondermijning & Weerbaarheid (c-agenda EFB 24-2-2020) Ondermijning vormt een bedreiging voor onze rechtsstaat. De aanpak van ondermijning vraagt om een weerbare overheid.
14. C-agenda Financiën, Cultuur en Erfgoed, Sport, Personeel en Organisatie en Inkoop (EFB-onderwerpen portefeuille gedeputeerde Pels)
    14.a Inkoop: Brief GS aan PS inz. samenwerking Electronics Watch (C-agenda EFB 24-2-2020)
    14.b Cultuur: Brief GS aan PS inz. museumvoordracht OCW (C-agenda EFB 24-2-2020)

De minister van OCW heeft elke provincie gevraagd om een museum voor te dragen voor subsidiering in het kader van de basisinfrastructuur 2021-2024. Hiertoe is een uitvraag gedaan onder Noord-Hollandse Musea, een jury heeft de ingediende plannen beoordeeld en advies uitgebracht. Op basis van dit advies hebben Gedeputeerde Staten besloten hiervoor het Frans Hals Museum voor te dragen dat in combinatie met het Amsterdam Museum een vernieuwend publieksplan plan ontwikkelt.

15. C-agenda Economie, Arbeidsmarkt en Onderwijs, Bestuur, Interbestuurlijk Toezicht en Europa (EFB onderwerpen portefeuille gedeputeerde Van der Hoek)
16. C-agenda IPO, ICT en Data en Subsidies algemeen (EFB onderwerpen portefeuille gedeputeerde Stigter)

Agenda

1. Opening en mededelingen

De **voorzitter** opent de vergadering om 14.15 uur en heet alle aanwezigen welkom. De vergaderorde wordt toegelicht. Bericht van verhindering is ontvangen van de CdK en gedeputeerde Stigter. Dhr. Zoon (PvdD) wordt vervangen door dhr. Hollebeek. Namens de Vereniging Pettemerduinen heeft dhr. Wegman zich aangemeld als inspreker bij agendapunt 5.a. Pallas. Voorafgaande aan de vergadering op 23 maart a.s. vindt van 12.15 tot 13.00 uur een technische briefing plaats over financiën, op donderdag 16 april wordt van 10.45 tot 12.15 uur een mandaat/delegatieworkshop aangeboden voor geheel PS. Nadere informatie hierover volgt. Op 20 april vindt van 11.00 tot 12.30 een Bot-overleg plaats over de Europastrategie. Op 11 mei zal een werkbezoek cultuur plaatsvinden in het kader van de actualisatie van het Cultuurbeleid waarover voorafgaande aan deze vergadering een technische briefing is gegeven.
Na afloop van deze vergadering wordt een interview gehouden met twee commissieleden naar aanleiding van de discussie over burgerparticipatie. Van het interview wordt een video gemaakt die wordt gepost op jouwnoordholland.nl. Ook reacties van burgers op straat over de stelling burgerparticipatie zijn op deze website gepost.

Mw. **Bezaan** (PVV) meldt dat op 26 januari jl. een goed werkbezoek heeft plaatsgevonden aan SDAC waarbij tevens een datacentrum in aanbouw is bezocht. Dit datacentrum is nog niet operationeel, daarom wordt voorgesteld om dit jaar nog voor de commissie een werkbezoek te organiseren aan het datacentrum van Microsoft in Middenmeer, gemeente Hollands Kroon.

De **voorzitter** concludeert dat de meerderheid dit voorstel ondersteunt. De minimumeis voor het organiseren van een werkbezoek is 10 aanmeldingen.

Mw. **Kapitein** (D66) stelt voor dit bezoek te combineren met een werkbezoek aan ECW en aan andere interessante bedrijven op het terrein of in de regio.

De **voorzitter** meldt dat men onderwerpen voor een eventueel werkbezoek aan het noorden van de provincie aan de griffie kan doorgeven. Deze zal dan kijken of tot een goed voorstel gekomen kan worden.

2. Rondvraag portefeuille dhr. Stigter en terugkoppeling deelname gemeenschappelijke aangelegenheden en Europa

De **voorzitter** constateert dat er geen vragen zijn.

3. Inspreekhalfuur over onderwerpen die niet op de agenda staan, maar wel tot de portefeuille van de commissie behoren

De **voorzitter** constateert dat zich geen insprekers hebben aangemeld.

4. Vaststelling van de agenda, verslag van de vorige vergadering, strategische agenda en moties- en toezeggingenlijsten

Dhr. **Kanik** (D66) mist op de lijst de toezegging van gedeputeerde Pels over de discussienota Erfgoed en Archeologie.

De **voorzitter** zal dit laten nagaan. GL heeft voorgesteld om het stuk Projectverantwoording Versterking Kwaliteit en Integriteit lokaal bestuur ondermijning en weerbaarheid van de C- naar de B-agenda te verplaatsen. Dit onderwerp wordt geagendeerd voor de volgende commissievergadering. Hij constateert dat de rest van de stukken van de C-agenda voor kennisgeving wordt aangenomen. De agenda wordt ongewijzigd vastgesteld. De moties- en toezeggingenlijst wordt vastgesteld.

4.a. Vooruitblik op de komende vergadering a.d.h.v. strategische agenda

De **voorzitter** meldt dat voor de vergadering van 23 maart a.s. een technische briefing financiën, de discussienota GL over Concretisering rol provincie bij ondermijning en weerbaarheid en vaststelling van het financieel statuut geagendeerd staan.

5. B-agenda Economie, Arbeidsmarkt en Onderwijs, Bestuur, Interbestuurlijk toezicht en Europa (EFB-onderwerpen portefeuille gedeputeerde Van der Hoek)
   5.a. Voortgang Pallasproject

Dhr. **Wegman** spreekt in namens de Vereniging Pettemerduinen. “Goedemiddag, dank voor de mogelijkheid om in te spreken namens de Vereniging Pettemerduinen over Pallas. Aangezien Pallas slecht scoort op een groot aantal criteria, is het onverantwoord om overheidsgeld te investeren in medische isotopen geproduceerd door Pallas. 1. Het kenmerk van een goede businesscase is dat investeerders de bereidheid hebben te investeren. Pallas roept al twee jaar dat er geïnteresseerde investeerders zijn. De verantwoordelijk minister van Medische zorg Bruno Bruins meldt in de brief van 4 juli 2019 aan de Tweede Kamer wederom dat meerdere private partijen willen investeren in de nieuwe Pallas reactor in Petten. 2. Maar geen enkele investeerder is met naam en toenaam bekend. Al jaren wordt door de overheid de indruk gewekt dat Pallas een privaat initiatief is. De werkelijkheid is anders. Het is de overheid zelf die het initiatief neemt en is de promotor van dit project. De gesprekken met investeerders gaan over de garanties die de overheid moet geven. En omdat het de overheid is die dit prestigeproject wil realiseren, hebben investeerders alle tijd. 3. Bij garanties moeten we denken aan minimalisering van de risico’s en maximalisering van het rendement op het geïnvesteerde vermogen. Investeerders hebben niet zoveel op met de langjarige risico’s die gepaard gaan met het nucleaire afval of de risico’s van de snel veranderende markt van medische isotopen. De af te geven garanties lopen natuurlijk voor een periode van veertig jaar. 4. De huidige HFR draait voor 90 % op de bestraling van plaatjes uranium voor de molybdeenproductie. Dat levert 2% product op en 98 % afval. Het radioactieve afval van de HFR is een hoofdpijndossier dat al honderden miljoenen aan belastinggeld kostte. In 2018 betrof het een totaal van € 150 miljoen. NRG hanteert twee scenario’s voor het opruimen: het optimistische waarin al het kernafval is afgevoerd eind 2026 en het pessimistische dat doorloopt tot 2034. 5. De Pallasreactor is ontworpen op basis van oude technologie en blijft de komende 60 jaar radioactief afval produceren. Alternatieven om Molybdeen op een schone wijze te produceren zijn ruimschoots voorhanden. Landen als de Verenigde Staten en Canada zijn overgeschakeld op nieuwe niet vervuilende technologie. Het door Pallas te produceren afval zal meer dan honderdduizend jaar een gevaar vormen voor de gezondheid van komende generaties. Een niet te verkopen nucleaire voetafdruk door een overheid die de mond vol heeft van klimaat en milieu. 6. Volgens de directeur van de NRG, de heer Cuijpers, zijn de bulkproducten Molybdeen-99 en Lutetium-177 de pijlers onder de toekomstige productie van Pallas. Het marktaandeel van Pallas betreffende Molybdeen-99 neemt af doordat er meerdere spelers op de markt zijn of komen. In de vragenbeantwoording bij het bestemmingsplan van de gemeente Schagen werd een afname van het marktaandeel genoemd van 50%. Andere spelers zijn bijvoorbeeld de Europese vestiging van Shine Medical, die isotopen zal leveren voor meer dan 30.000 patiënten per dag en het Imaging Centre van het UMC in Amsterdam dat vandaag de dag al heel Nederland kan bedienen met de diagnostische PET-scans, met betere kwaliteit dan de SPECT-scans met Molybdeen. 7. Als initiatieven als Shine, Northstar, Lighthouse en de cyclotrons een groot deel van de Molybdeenproductie over gaan nemen dan komt niet alleen bij Pallas reactorcapaciteit vrij, maar ook bij reactoren in België, Duitsland, Frankrijk, Polen en Tsjechië. Pallas zal in die zin met haar als uniek aangeprezen positie aan moeten sluiten in de rij en wellicht overbodig worden. Voor de investeerders geen punt want die hebben hun garanties en claims klaarliggen. De Nederlandse belastingbetaler draait vervolgens op voor de verliezen. 8. Pallas is een trein die bijna twintig jaar geleden is gaan rijden. Toentertijd was de bestemming helder. De HFR moet zijn vervangen in 2015. Vandaag draait de hoogbejaarde reactor nog steeds. Vele miljoenen zijn er nodig geweest voor de exploitatie en de veiligheid van de reactor is een continue zorg. 9. We kunnen ons een wereld zonder sociale media, Google, Facebook en Uber niet meer voorstellen. Toch werd de smartphone pas tien jaar geleden geïntroduceerd. Vandaag de dag maken we geen

businesscase meer voor veertig jaar. Maximaal een jaar of vijf tot tien is te overzien vanwege de snelle technologische veranderingen. Met Pallas is het niet anders. Links en rechts wordt Pallas ingehaald door bedrijven die schoner en vooral veel goedkoper produceren. 10. Maar de politiek houdt vast aan het oorspronkelijke scenario, blijkbaar blind voor de veranderende wereld. Lighthouse werd het land uitgezet en ook Shine zal als we niet uitkijken aan Petten en Nederland voorbijgaan. Hoe kunnen politici blijven geloven in een Healt&Energy Campus, als een nieuw Eindhoven van het Noorden, wanneer de meest innovatieve bedrijven ter wereld worden geweerd? 11. Duurzaamheid en innovatie staan met grote letters in de programma's en coalitieakkoorden. 'Duurzaam Doorpakken' heet het in Noord-Holland. Blijkbaar is het allemaal voor de bühne. Als het puntje bij het paaltje komt kiezen we voor de bestaande belangen en de old school. Anders gezegd, voor gedateerde en zeer vervuilende technologie op basis van politieke keuzes in plaats van zakelijke overwegingen met een risicoafdekking door de Nederlandse belastingbetaler. 12. En dan is de vraag of die onderzoeksreactor in Petten moet komen. Zeg nu zelf, als we vandaag met een dergelijk project beginnen dan komen gebieden als de Eemshaven of Maasvlakte het eerst in aanmerking en niet een Natura 2000 gebied. De bouwplaats van de nieuwe Pallasreactor ligt middenin de Pettemerduinen. Naast de nieuwe reactor worden meerdere productiehallen gebouwd en verouderde infrastructuur wordt vernieuwd. Het bestemmingsplan Pallas ligt momenteel ter beoordeling bij de Raad van State. De stikstofuitstoot van de bouw van de centrale alleen overschrijdt de norm met een factor duizend. 13. De gedachte dat Petten de droomlocatie is vanwege de aanwezigheid van Curium is onjuist. Curium en de HFR zijn niet onlosmakelijk aan elkaar verbonden. De HFR bestraalt ook targets voor de IRE die op transport gaan naar België om daar te worden verwerkt. Een kernreactor kan dus overal komen te staan. Overigens werd in 2014 afgesproken om voor de productie van medische isotopen over te stappen van hoog- naar laag verrijkt uranium. In 2018 bericht de NRG dat deze afspraak was nagekomen. Onlangs bleek echter dat de uranium targets die de IRE in Petten laat bestralen nog steeds uit hoogverrijkt uranium bestaan. 14. Het is tijd voor een herbezinning op het gehele Pallas-initiatief. Als de Pallasfabriek niet levensvatbaar is blijft het uitgangspunt dat Nederland deel uit wil maken van de Europese nucleaire kennisinfrastructuur bestaan. Onze suggestie: Bouw Pallas om tot een onderzoekfaciliteit voor medische isotopen. Dat is waar Nederlandse wetenschappers en medici op zitten te wachten. Overigens kan een dergelijke onderzoeksfaciliteit een behoorlijk inkomen generen door de verkoop van patenten. De markt voor therapeutische medische isotopen wordt geschat op 25 miljard, een hoogwaardig nucleair onderzoeksinstituut lijkt rendabel. Een onderzoeksreactor heeft genoeg aan een warmtecapaciteit van één megawatt. Daar zijn geen koeltorens of complexe koelwaterleidingen meer voor nodig. 15. Wat is de werkelijkheid van vandaag? Pallas heeft geen investeerders en de volgende tranche voor terugbetaling dient zich deze zomer aan. De subsidie van 80 miljoen zal wel ongeveer gebruikt zijn. De enige politieke optie is doorgaan en meer geld inleggen. Natuurlijk weer een lening met de belofte van terugbetaling. 16. Ondanks de inzet van oud-minister Zalm is het nog volstrekt onduidelijk hoe de nieuwe werkelijkheid van Pallas zich gaat voegen met de complexe werkelijkheid van de NRG. Ook dit moet een teken aan de wand zijn. Na zeven jaar is er geen helderheid over de toekomstige bestuursstructuur van Pallas. Ondenkbaar in een marktinitiatief, politiek blijkbaar volkomen acceptabel. Dit kan niet anders zijn dan een voorbode van het volgende moeizame dossier. 17. We kennen de NRG als een organisatie met voortdurende tekorten. De staat legde meer dan 250 miljoen op tafel in het zich voortslepend drama rondom veiligheid en het nucleair afval. Pallas past in dit verhaal. Het is de overheid die subsidieert en de risico's afdekt.

18. Het heeft er alle schijn van dat de politiek Pallas gewoon laat komen en de samenleving alle ongemakken voor lief moet nemen. Wij als Vereniging Pettemerduinen zijn absoluut niet tegen medische isotopen, maar kunnen er niet bij dat de politiek voor een fabriek kiest die onnodig zwaar vervuilend is, met verouderde technieken werkt en niet levensvatbaar is gezien de grootschalige internationale ontwikkelingen van gelijkwaardige en schonere technieken, die bovendien niet van subsidie afhankelijk zijn. 19. Vaak klinkt terecht de vraag naar de gevolgen voor de leveringszekerheid en werkgelegenheid als Pallas niet doorgaat. Welnu, van de 2000 genoemde arbeidsplaatsen zijn er hooguit tien procent gerelateerd aan de reactor. Het is zo dat de werkgelegenheid méér verzekerd zal zijn met het aantrekken van innovatieve bedrijven die werken met nieuwe technieken, niet subsidie-afhankelijk zijn maar marktconform opereren en ook interesse blijken te hebben zich in Petten te vestigen. Leveringszekerheid voor patiënten hangt nu al niet meer van Petten af. Volgens het laatste RIVM-rapport is de productie wereldwijd zelfs viervoud van de vraag als Pallas in 2027 wordt opgeleverd. Alleen de nieuwe Belgische centrale heet al goed te zijn voor een derde van de toekomstige wereldvraag naar Molybdeen-99. 20. Kortom, heroverweeg het hele project, kies voor duurzaamheid en innovatie. Bouw een onderzoeksreactor op een wél voor de hand liggende en geschikte locatie en geef het duingebied terug aan de natuur."

Er zijn geen vragen aan de inspreker en de **voorzitter** dankt hem voor zijn inspraak.

Dhr. **Hoogervorst** (SP) vraagt GS om PS te informeren over de laatste stand van zaken van het vervoeren en opruimen van het afval.

Ines **Kostiç** (PvdD) constateert dat het project in 2012 van start is gegaan waarbij de provincie het risico van de eerste fase zou dragen. Deze fase zou in 2017 voltooid zijn, maar dat was niet het geval. In goed vertrouwen is 40 miljoen euro aan Pallas geleend welk bedrag vanaf 1 juli 2020 moet worden terugbetaald. Kunnen GS aangeven of de afbetaling op 1 juli start, met welke snelheid en wanneer de lening helemaal afgelost is? Is het bedrag van 600 miljoen euro nog voldoende reëel na het verstrijken van inmiddels 8 jaar aan voorbereidingen? De bouw van Pallas midden in een N2000-gebied is een behoorlijke ingreep. Er zou nu aan het eind van fase 1 inzicht moeten bestaan in de stikstofknelpunten van de te bouwen centrale. Wat is de stand van zaken?

Mw. **Van Meerten** (VVD) vraagt GS naar de ideeën omtrent de private investeerders.

Dhr. **Zaal** (GL) refereert aan de kabinetsbrief van juli 2019, waarin wordt aangegeven dat er concrete interesse bestaat bij private investeerders. Wat is inmiddels de stand van zaken van de onderhandelingen met de private partijen? In de brief staat tevens dat het kabinet heeft besloten tot voortzetting van Pallas en te starten met de onderhandelingen met private investeerders. Is het besluit om de onderhandelingen voort te zetten, samen met de provincie genomen en zo niet, waarom is de provincie hier niet bij betrokken? Ontstaan er gevolgen voor de financiële inspanningen door de provincie? Er is in de brief van het kabinet sprake van een alternatief scenario wanneer de onderhandelingen niet succesvol zijn. Is de provincie hierbij betrokken?

Dhr. **Heijnen** (CDA) heeft geen aanvullende vragen. Hij bedankt voor de technische briefing over Pallas. Hij is blij met de mededeling dat verdere innovatie niet is uitgesloten bij de bouw van Pallas.

Mw. **Kapitein** (D66) vraagt waarom dit thema nu op de agenda staat. Is dat vanwege het grote aantal nieuwe Statenleden?

De **voorzitter** meldt dat PS hebben verzocht om elk jaar geïnformeerd te worden over de stand van zaken Pallas. Hij schorst de vergadering voor een paar minuten ten behoeve van de gedeputeerde om de antwoorden op de vragen voor te bereiden. De vergadering wordt heropend.

Gedeputeerde **Van der Hoek** meldt dat PS met GS de afspraak hebben gemaakt om PS jaarlijks te informeren over de stand van zaken, daarom staat het onderwerp vandaag op de agenda. De bouw van Pallas heeft geen betrekking op het opruimen van het afval, daar gaat Pallas niet over, dat is aan de NLG en daarvan is Rijksrapportage opgesteld. Het afval van de nieuwe centrale gaat rechtstreeks naar Covra in Zeeland. Het project ligt op koers, dus in juli 2020 starten de afbetalingen. Het bedrag is nog steeds reëel, daarover zijn geen andere signalen ontvangen. De investering van de provincie bedraagt maximaal 40 miljoen euro en daar blijft het bij. Andere kosten komen ten laste van het Rijk.

Dhr. **Van der Lugt** meldt dat er een groot aantal vergunningen aangevraagd moet worden. De twee in de technische briefing genoemde vergunningen betreffen het traject met de Autoriteit Nucleaire Veiligheid en Stralingsbescherming. Er is eerst een vergunning nodig om Pallas te kunnen bouwen en daarna is een operationele vergunning nodig om Pallas daadwerkelijk te gaan inzetten. Alle benodigde documenten voor de bouwvergunning worden besproken met de Autoriteit. Binnenkort wordt de veiligheidsanalyse voor het ontwerp bij de Autoriteit aangeleverd die een jaar nodig heeft om deze te beoordelen. Daarna wordt de bouwvergunning aangevraagd en die verwacht men rond de zomer van 2021 te ontvangen. Bij dit afstemmingskader zijn ook de gemeente Schagen en andere vergunningverlenende instanties betrokken. In het traject voor de tweede vergunning om te komen tot het wijzigen van het bestemmingsplan, wordt ook de discussie over stikstof gevoerd. De aanpak van de gemeente Schagen met Pallas ligt momenteel ter juridische beoordeling voor bij de Raad van State en naar verwachting wordt er over 4 tot 5 weken uitspraak gedaan.

Gedeputeerde **Van der Hoek** beantwoordt de overige vragen. De vraag of de investeerders volledig eigendom verwerven, is onderdeel van de onderhandelingen met het Rijk. Volgens de laatste informatie zijn de investeerders nog steeds geïnteresseerd. Bij het Rijk loopt een parallel traject met onderzoek naar een alternatief scenario indien de markt de investeringen niet helemaal gaat dragen. De gedeputeerde neemt deel aan de stuurgroep Pallas en de provincie wordt hierover geïnformeerd. Relevante zaken over de voortgang worden actief aan PS gemeld.

5.b. Discussienotitie FvD over de Referendumverordening Noord-Holland

Mw. **Vastenhouw** (FvD) introduceert de discussienota over de referendumverordening. Zij is trots op het feit dat de bewoners een instrument in handen hebben dat beoogt hen een extra stem te geven, want gebleken is dat de burgers weinig vertrouwen hebben in de politiek en dat de kloof tussen burgers en bestuur in Noord-Holland groot is. Zij dankt PS voor het mogelijk maken van de totstandkoming van het provinciale referendum. Er komt vandaag een aantal zaken aan de orde die in de huidige verordening een probleem vormen. Het

referendum is een essentieel democratisch recht voor de bevolking van de provincie, namelijk om de provincie terug te roepen als er beleid wordt vastgesteld dat tegen de bedoeling van de kiezer ingaat. Als voorbeeld wordt genoemd het feit dat er veel onvrede is ontstaan over bijvoorbeeld de aanpak van stikstof en PFAS, terwijl dat helemaal geen onderwerp was bij de verkiezingen. Geen van de inwoners van de provincie heeft voor dergelijke drastische maatregelen gestemd die de bouw van woningen volledig heeft platgelegd. Hierdoor bestaat het risico dat de representatieve democratie niet meer representatief is en daarvoor is het referendum juist bedoeld, om in te zetten als noodrem. Tot op heden is nog in geen enkele provincie het provinciale referendum toegepast. In 2018 bij de voorbereiding van de verordening, werd ervan uitgegaan dat het instrument niet ingezet zou worden, maar daarmee is een verkeerd signaal afgegeven. Dit zijn enkele redenen om samen met de andere fracties opnieuw naar het referendum te kijken, want een aantal waardevolle elementen in de verordening is niet bruikbaar. Drie hiervan zijn opgenomen in de discussienota en er worden nog twee aan toegevoegd, namelijk dat het referendum beperkt is tot besluiten van PS. Drie dagen vóórdat PS zo'n besluit nemen, moet er een kennisgeving gedaan worden terwijl de gedetailleerde agenda pas twee weken van tevoren gepubliceerd wordt, en de strategische agenda – zoals iedereen weet – erg beperkt is. Dit is in de praktijk dus vrijwel onmogelijk. Juist op dit punt verschilt de provinciale verordening dan weer van de wet op het raadgevend referendum, waarin twee weken ná een besluit een kennisgeving gedaan kan worden. De verordening vereist voor een inleidend verzoek handtekeningen van 10.000 kiesgerechtigden in de provincie, maar ook het landelijk referendum stelt eenzelfde drempel van 10.000 op de totale kiesgerechtigde bevolking van het hele land. Deze eis is opgenomen om uitstel van besluiten te voorkomen, maar dit is niet nodig want bij de kennisgeving is er al uitstel van het besluit. De uitkomstdrempel van 30% zaait mogelijk verwarring. PS kunnen immers zelf besluiten wat zij doen met een uitslag, terwijl de verordening nu een andere indruk geeft. Artikel 5, punt 2.n zegt dat een referendum niet mag worden gehouden over een onderwerp waarvan de inwerkingtreding of uitvoering niet kan worden uitgesteld vanwege dringende provinciale belangen, terwijl het instrument is bedoeld om politieke besluiten een halt toe te roepen. Nu is niet volledig duidelijk of een digitale kennisgeving volstaat. Het antwoord hierop is terug te lezen in de antwoorden op technische vragen die wij voorafgaand aan deze commissie indienden. Daar blijkt namelijk uit dat de mogelijkheid tot een digitale kennisgeving niet duidelijk is. Daarom wordt voorgesteld deze vijf punten te bediscussiëren en daarbij worden verbeterpunten voorgesteld, zoals gezamenlijk de verordening evalueren en mogelijke verbeterpunten bespreken, zoals een relatieve kiesdrempel, die in verhouding staat tot het inwonertal van de provincie, de mogelijkheid tot het indienen van een kennisgeving tot twee weken ná een besluit, het evalueren van de 30% uitkomstdrempel, het laten vervallen van de voorwaarden voor de kennisgeving en een digitale mogelijkheid creëren voor een kennisgeving waarna later het definitieve verzoek kan worden ingediend. Hoe denken de fracties over deze vijf punten?

Mw. **Bezaan** (PVV) bedankt FvD voor het opstellen van de discussienota. De PVV is ook groot voorstander van referenda zodat voorkomen wordt dat volksvertegenwoordigers besluiten nemen die niet of nauwelijks worden gedragen door de bevolking, want beleidsbesluiten behoeven geen basis in verkiezingsprogramma's waardoor burgers geen kans hebben gehad om via de verkiezingen een oordeel te geven. Drempels voor referenda moeten zo laag mogelijk zijn, dus de voorgestelde 5 punten zijn heel legitiem. De PVV heeft in 2018 ook al naar voren gebracht dat 10.000 handtekeningen heel veel is in vergelijking met de landelijk gehanteerde drempel. Daarom ondersteunt de PVV het meetellen van de handtekeningen uit

de eerste fase bij het definitieve verzoek. Een evaluatie van de huidige verordening wordt ondersteund zodat er ruimte ontstaat voor verbetering.

Ines Kostiç (PvdD) vindt referenda een waardevolle aanvulling op de representatieve democratie. Deze kunnen de betrokkenheid van burgers vergroten en een beter beeld aan politici geven van wat mensen willen. Er zijn echter verschillende invullingen en vormen van referenda mogelijk en niet elke vorm draagt bij aan de gezamenlijke doelen. De beste vorm hangt van de context af. Hier is veel wetenschappelijk onderzoek naar gedaan, reden om GS te vragen een analyse te maken van de verschillende wetenschappelijke inzichten die zijn opgedaan over de beste manier om referenda vorm te geven en deze analyse terug te koppelen met PS. Hierbij moet expliciet in beeld worden gebracht hoe valkuilen kunnen worden vermeden, zoals de mogelijkheid dat een referendum een exclusief instrument wordt van een machtige lobbygroep of welgestelde actoren, zoals in Californië, want er moeten zoveel mogelijk stemmen worden gehoord. Hoe worden kwetsbare groepen – mensen met een handicap, bi-culturelen – werkelijk betrokken? Daarin kan de provincie een actievere rol spelen. De provincie dient meer in te zetten op het instrument van referenda en dit breder bekend te maken. De norm van 10.000 handtekeningen is overgenomen van de landelijke regelgeving, maar er moet een voor de provincie realistischer getal gekozen worden. Een drempel is nodig om gewicht te geven aan de uitkomst, maar nu ontstaat er een dilemma voor een deel van de stemmers bij de 30% opkomstdrempel. Bij het Oekraïne-referendum kon men voor stemmen of niet stemmen om het doel te bereiken, terwijl tegenstanders maar één keuze hadden. Hierdoor kan een prisoner's dilemma ontstaan. Er wordt opgeroepen om goed te kijken naar de best mogelijke invulling van een referendum en bij voorkeur op basis van de conclusies van wetenschappelijk onderzoekers.

Mw. **Kuipers** (CDA) vindt het referendum een zwaar instrument om de besluitvorming van PS te beïnvloeden, daarom is het logisch dat hier zware eisen aan gesteld worden. Er moeten volledige stemlokalen worden ingericht en bemand en dat brengt veel kosten met zich mee, nog los van de vraag voor welk onderwerp een groep mensen bereid is een referendum te organiseren, want bij de verkiezingen hebben zij gekozen voor een bepaalde partij wiens politieke koers wordt ondersteund. Het instrument lijkt te zwaar en bovendien zijn er andere mogelijkheden zoals verkiezingen en andere vormen van burgerparticipatie om betrokkenheid en beïnvloeding door burgers bij besluitvorming mogelijk te maken. Eventuele wijzigingen in de verordening moeten passen bij de zwaarte van het instrument.

Dhr. **Kanik** (D66) constateert dat in de discussienota van FvD een aantal aannames en insinuaties wordt gedaan die niet door D66 worden ondersteund. Uit welk onderzoek blijkt dat de samenleving weinig vertrouwen heeft in de politiek? Uit recent onderzoek van zijn werkgever, een marketingonderzoeksbureau, blijkt dat het in Nederland meevalt met het wantrouwen van de burger in de politiek, het is eerder zo dat de overheid terughoudend is met vertrouwen geven aan haar burgers. Wel wordt erkend dat er op een aantal thema's met groepen bewoners wat wrijvingen op het gebied van burgerparticipatie bestaan, maar het is de vraag of een referendum het juiste instrument is om een brug te slaan tussen burger en bestuur. In Amerika heeft het referendum bijvoorbeeld de kloof tussen rijk en arm vergroot omdat het als middel wordt ingezet door rijke belangengroepen om hun belangen te verdedigen. Ook in Zwitserland wordt de uitslag geïnterpreteerd en niet een-op-een overgenomen. Hij is sceptisch over de naar voren gebrachte knelpunten. Kan FvD met concrete voorbeelden de stelling onderbouwen dat de verordening niet is gebruikt door de

huidige knelpunten? FvD maakt een denkfout bij het stellen dat de burger maar 3 dagen tijd heeft, dat zijn enkele weken, tijd genoeg om 500 handtekeningen te verzamelen. Sinds enkele jaren kennen alle grote beleidswijzigingen en projecten al participatietrajecten voor de burgers.

Mw. **Vastenhouw** (FvD) vraagt of D66 eigenlijk tegenstander is van het referendum. Uit ervaring blijkt dat mensen – in ieder geval in haar eigen omgeving – niet op de hoogte zijn van mogelijkheden zoals burgerparticipatie en panels.

Dhr. **Kanik** (D66) refereert aan de aangenomen motie om meer aandacht te geven aan het referendum. D66 vindt het referendum een noodrem op besluitvorming in PS. Participatie moet juist aan de voorkant beginnen en niet aan de achterkant als het besluit genomen is.

Mw. **Vastenhouw** (FvD) ziet het referendum ook als een noodrem, juist daarom moeten burgers hier gebruik van kunnen maken en moet het instrument werkbaar zijn.

Dhr. **Kanik** (D66) constateert dat het referendum nog niet is afgeschaft. D66 is er geen voorstander van om de huidige referendumverordening te wijzigen. De drempels zitten op het juiste niveau en zijn toereikend om als noodrem te functioneren. Wel zou men graag zien dat de uitslag van het referendum bindend wordt verklaard, maar dat besluit is aan de Tweede Kamer. Bij het volgende agendapunt komt de burgerparticipatie aan de orde en dat vindt plaats aan de voorkant van het traject. Dan is de noodzaak voor een referendum minder van belang.

Mw. **Vastenhouw** (FvD) is niet verrast door de stellingname van D66. Burgerparticipatie gaat over draagvlak en discussie en juist door een referendum wordt de discussie opgevoerd.

Dhr. **Kanik** (D66) meent dat de discussie over een thema aan het begin moet plaatsvinden en niet pas op het moment dat er besluitvorming plaatsvindt.

Ines Kostiç (PvdD) vraagt of D66 ook van mening is dat het goed is om de verordening aan te scherpen en knelpunten aan te pakken. Is D66 bereid hieraan mee te werken?

Dhr. **Kanik** (D66) meldt dat indien uit een evaluatie blijkt dat de verordening niet werkt, D66 bereid is om hiernaar te kijken, maar tot op heden zijn er geen concrete voorbeelden aangedragen waaruit blijkt dat het niet werkt.

Ines Kostiç (PvdD) concludeert dat D66 de oproep aan GS om een evaluatie uit te voeren, dus ondersteunt.

Dhr. **Kanik** (D66) merkt op dat er al afspraken zijn gemaakt over het evaluatietraject.

Mw. **Van Oorsouw** (SP) vindt het referendum een waardevolle aanvulling op de representatieve democratie. Voor bewoners moet het heel eenvoudig zijn om een referendum aan te vragen, maar de behoefte tot aanpassing van de verordening of verbetervoorstellen moeten door de bewoners kenbaar worden gemaakt. De SP stelt voor ten aanzien van het aantal van 10.000 kiesgerechtigden het burgerinitiatief te volgen, waarvoor 5.000 handtekeningen vereist zijn.

In plaats van de uitkomstdrempel van 30% te hanteren, kan overwogen worden om uit te gaan van het opkomstpercentage bij de laatste Statenverkiezingen.

Dhr. **Van den Heuvel** (CU) sluit zich aan bij FvD en D66, want het referendum moet ingezet kunnen worden als een noodrem. FvD wordt bedankt voor de discussienota. CU is voorstander van een uitkomstdrempel, want deze ondersteunt de uitkomst van het referendum. Het is inderdaad niet logisch om de landelijke drempel van 10.000 kiesgerechtigden voor de provincie te hanteren.

Ines Kostiç (PvdD) verzoekt de CU te reageren op het dilemma van de drempel van 30% voor een specifieke groep kiezers. Ondersteunt de CU een evaluatie om tot verbeteringen te komen?

Dhr. **Van den Heuvel** (CU) ziet geen dilemma bij een uitkomstdrempel, want dat betekent dat de uitslag vanaf een zekere grens gezag heeft richting besluitvorming. Dat is een logische redenering. Hij is niet tegen een evaluatie, maar de verordening wordt sowieso geëvalueerd.

Dhr. **Zaal** (GL) dankt FvD om het provinciale referendum ter discussie te stellen. GL heeft in 2018 voor deze verordening gestemd na een advies van een Statenbrede commissie. Het kan zinvol zijn om de verordening te evalueren, maar eerst een aantal vragen. FvD stelt dat sprake is van een brede kloof tussen de burger en het bestuur van Noord-Holland, maar in de praktijk blijkt veel betrokkenheid van burgers, zoals zichtbaar in klimaatdemonstraties, petities, insprekers in vergaderingen en volle zalen bij de informatieavonden over de RES'en en trekkers van boeren voor het provinciehuis, een en al betrokkenheid. Kan FvD een nadere toelichting geven op de geconstateerde kloof? Onderzoek van het CBS van 2019 bevestigt dat de meerderheid van de Nederlanders – 60% – weinig vertrouwen heeft in de politiek, maar ook dat het vertrouwen aan het stijgen is. Deze cijfers zijn geen reden om achterover te leunen, maar de stelling dat inwoners van Noord-Holland zich niet gehoord voelen, wordt niet ondersteund. Dan de 3 knelpunten. Terecht stelt FvD dat 3 werkdagen te kort is, maar is het niet belangrijk dat de kennisgeving bekend moet zijn voor besluitvorming in PS? Want deze is van invloed op een referendabel besluit en daarom moet de kennisgeving in de beraadslagingen betrokken kunnen worden. Het verzoek moet door 10.000 kiesgerechtigden worden ondersteund. Hoe verhoudt dit getal zich tot drempels in andere provinciale verordeningen? Zeven van de 12 provincies kennen overigens geen referendum. Het derde knelpunt is de uitkomstdrempel van 30%. PS besluiten over wat er gebeurt met de uitslag, maar de verordening geeft een andere indruk. De essentie van een raadgevend referendum is dat PS besluiten over intrekking of aanpassing van inwerkingtreding en GL wil niet tornen aan het raadgevend referendum. Waarom wil FvD nu al tot evaluatie overgaan van de verordening die in mei 2018 is vastgesteld? Tot op heden is er nog geen enkele ervaring mee opgedaan. GL betwijfelt of een evaluatie na twee jaar zinvol is en neigt er op dit moment niet naar om het voorstel te ondersteunen.

Mw. **Van Meerten** (VVD) geeft complimenten aan FvD. De VVD heeft in 2018 tegen de verordening gestemd, want de VVD is geen voorstander van een referendum omdat hierbij complexe problemen worden teruggebracht tot een te simpele vraag die met ja of nee moet worden beantwoord. Daarmee doet men de stemmers te kort.

Ines Kostiç (PvdD) heeft als alternatief voorgesteld om meervoudige antwoorden en meer opties aan te bieden. Is de VVD bereid het verzoek aan GS te ondersteunen?

Mw. **Van Meerten** (VVD) vindt een raadgevend referendum geen doel op zich maar een middel om de burger eerder en meer te betrekken bij de besluitvorming, dat is het doel van participatie. De VVD herkent zich niet of slechts ten dele in de door FvD geconstateerde kloof tussen burgers en bestuur in Noord-Holland. In veel gemeenten in provincies wordt hard gewerkt aan participatie, zoals met burgerinitiatieven, en die zijn effectiever dan een referendum. De ontwikkelingen op dit gebied waarmee de kloof echt verengd wordt, verlopen snel, met name in gemeenten, want bewoners worden vanaf het begin meegenomen bij wijzigingen in hun leefomgeving en daar zijn bewoners zeker bij betrokken. Wellicht is de reden waarom tot op heden nog geen gebruik is gemaakt van een referendum het feit dat een raadgevend referendum geen invloed heeft op de directe leefomgeving van bewoners. Participatie wordt steeds meer opgepakt in gemeenten waardoor provinciale referenda overbodig worden.

Mw. **Vastenhouw** (FvD) constateert dat de VVD ervan uitgaat dat referenda dus bedoeld zijn om speeltuinen aan te leggen.

Mw. **Van Meerten** (VVD) merkt op dat er al veel participatie mogelijk is, daarom hebben bewoners geen interesse in een referendum over grote onderwerpen.

Mw. **Vastenhouw** (FvD) is verbaasd over de bijdrage van de VVD. Zegt de VVD hiermee dat de provincie geen ingrijpende besluiten neemt? Denk eens aan PFAS en stikstof, deze grote beleidsvelden brengen drastische veranderingen mee voor alle bewoners en die behoren niet tot het domein van de gemeente.

Mw. **Van Meerten** (VVD) antwoordt dat in het volgende agendapunt aan de orde komt hoe de burgers aan de voorkant bij grote processen kunnen worden betrokken. Burgerparticipatie is een betere oplossing dan een referendum. Complexe vraagstukken worden in een referendum platgeslagen in de vorm van een simpele ja- of nee-vraag.

Mw. **Vastenhouw** (FvD) vraagt of de VVD van mening is dat burgers niet in staat zijn om mee te denken over grote en complexe zaken zoals stikstof en PFAS?

Mw. **Van Meerten** (VVD) bedoelt dit niet te zeggen. Juist bij onderwerpen als PFAS en stikstof moeten inwoners betrokken worden en dat gebeurt in de RES'en waarbij burgers aan de voorkant worden betrokken. Hoe is het mogelijk om de verordening te evalueren en te wijzigen als er tot op heden nog geen gebruik van gemaakt is? Zou een langere termijn voor kennisgeving wel werken?

Ines Kostiç (PvdD) vraagt of de VVD bereid is om mee te werken aan verbetering van de verordening. Baseert de VVD zich op onderzoek bij de stelling dat het referendum niet wordt gebruikt?

Mw. **Van Meerten** (VVD) baseert zich niet op onderzoek. Zij constateert dat in gemeenten door burgers een grotere participatie plaatsvindt. Mocht de provincie ook overgaan tot het

betrekken van burgers aan de voorkant bij de besluitvorming, dan verhoogt dat zeker de betrokkenheid en het vertrouwen in de democratie, dat blijkt ook uit onderzoeken.

Mw. **Bezaan** (PVV) merkt op dat ook bij de RES'en het probleem wordt teruggebracht tot een simpele keuze tussen a of b. Daar is helemaal geen sprake van participatie.

Mw. **Van Meerten** (VVD) heeft één RES in de Gooi- en Vechtstreek bijgewoond die heel interactief was en gevolgd wordt door allerlei participatietrajecten georganiseerd door de gemeenten.

Mw. **Vastenhouw** (FvD) heeft meerdere RES'en bijgewoond.

Mw. **Van Meerten** (VVD) vindt een drempel van 10.000 handtekeningen haalbaar, afgezet tegen het totale aantal kiesgerechtigde inwoners van de provincie. Bovendien is een provinciaal referendum erg kostbaar, dat kost 5 miljoen euro aan belastinggeld en daarbij komen nog de organisatiekosten. Het evalueren twee jaar na invoering van de verordening is kort dag. Bovendien is bij het vaststellen van de verordening besloten om de verordening te evalueren binnen 6 maanden na een referendum en die afspraak wordt door de VVD ondersteund. De VVD heeft een voorkeur voor het intensiveren van de burgerparticipatie aan de voorkant van projecten en het referendum voorlopig opzij te leggen.

Dhr. **Carton** (PvdA) heeft nog niet gehoord dat burgers afzien van een raadgevend referendum vanwege de genoemde knelpunten. Het is goed om het referendum onder de aandacht te brengen en dat er een evaluatie plaatsvindt nadat er een referendum is geweest. Maar bij voorkeur moet meer aandacht gegeven worden aan het betrekken van inwoners aan de voorkant van trajecten over allerlei thema's die in de provincie van belang zijn.

Gedeputeerde **Van der Hoek** constateert dat er in 2018 met PS al uitgebreid over het referendum gesproken is en toen is al onderzocht welke vormen van referenda wel of niet effectief waren. Hierbij was zelfs een speciale Statenwerkgroep betrokken die ook naar de evaluatie van de verordening heeft gekeken.

Ines Kostiç (PvdD) vraagt naar de conclusies van het onderzoek uit 2018.

Gedeputeerde **Van der Hoek** verwijst hiervoor naar de notulen van destijds of naar de leden die hebben deelgenomen aan de Statenwerkgroep. Op basis van de input van de werkgroep is destijds tot de huidige verordening besloten. Hij deelt een aantal observaties van de commissie over de drempel van 10.000 kiesgerechtigden. De opkomstdrempel bestaat niet in Noord-Holland, dus dat is niet aan de orde. De kosten van een referendum zijn hoog, daarom moet er zorgvuldig en selectief mee worden omgegaan. Het heeft daarom de voorkeur om de participatie van de burger aan de voorkant te realiseren in plaats van nadat besluitvorming heeft plaatsgevonden. De tijd om te reageren is niet 3 dagen, maar meerdere weken. Na behandeling in GS wordt een voordracht aangeboden aan de PS. Deze volgt dan eerst het traject van commissievergadering en dan pas PS. Na GS zijn de besluiten openbaar en is er dus genoeg tijd om stukken te lezen en te besluiten of er een referendum moet plaatsvinden. Ook PS zijn dan tijdig op de hoogte van een initiatief tot een referendum over een bepaald onderwerp. Destijds is afgesproken dat zodra er een referendum zou plaatsvinden, dit geëvalueerd zou worden, maar tot op heden is er nog geen referendum geweest.

Mw. **Vastenhouw** (FvD) vindt het fantastisch om op deze wijze met elkaar te discussiëren, want hierdoor zijn nieuwe inzichten ontstaan door vragen en opmerkingen van de fracties en GS die nader geëvalueerd zullen worden. Er zijn twee redenen om op dit moment tot wijziging van de verordening over te gaan, namelijk vanwege grote en ingrijpende onderwerpen op de agenda, zoals de Omgevingsverordening en de RES'en.

Mw. **Van Meerten** (VVD) constateert dat bij de Omgevingswet en -verordening wel degelijk aan de voorkant al participatie heeft plaatsgevonden.

Mw. **Vastenhouw** (FvD) kent geen enkele inwoner in haar omgeving die op de hoogte is van de aanstaande Omgevingsverordening en welke gevolgen deze voor de burgers heeft, dus het klopt echt niet dat er aan de voorkant voldoende participatie heeft plaatsgevonden. De tweede reden voor de discussienota is het feit dat er 35 nieuwe Statenleden zijn, evenals een nieuwe coalitie, dus sinds de verordening in 2018 in het leven is geroepen, hebben zich al veel nieuwe ontwikkelingen voorgedaan hetgeen de reden was voor agendering van de referendumverordening.

Dhr. **Van den Heuvel** (CU) vindt het een beetje discutabel om zaken uit de vorige periode opnieuw te agenderen vanwege nieuwe Statenleden en de nieuwe coalitie. Wanneer burgers ontevreden zijn over bepaalde besluiten en het referendum gebruiken om dit besluit terug te draaien, dan zal het wantrouwen in de politiek nog groter worden.

Mw. **Vastenhouw** (FvD) constateert dat in Zwitserland blijkt dat het vertrouwen juist groter wordt.

Dhr. **Kanik** (D66) vindt het de taak van de politieke partijen om de bewoners op de hoogte te stellen van aankomende belangrijke trajecten en besluiten van de provincie. Wat doet FvD hieraan?

De **voorzitter** informeert de commissie dat GS op dit moment werken aan de uitvoering van een motie ter vergroting van de bekendheid van het referendum en burgerparticipatie.

Mw. **Vastenhouw** (FvD) vindt het een gezamenlijke verantwoordelijkheid om de burgers te informeren. In antwoord op vragen van D66 over concrete voorbeelden die aangeven dat de verordening onwerkbaar is, wordt gemeld dat gesprekken zijn gevoerd met de achterban en dat zijn veel inwoners van Noord-Holland. Bij het Oekraïne-referendum dat geëvalueerd is, is gebleken dat een aantal elementen van de huidige provinciale referendumverordening niet de juiste zijn. FvD zal te zijner tijd een initiatiefvoorstel indienen waarin de input van vandaag zal worden verwerkt. Zij bedankt alle fracties voor hun tijd en inzet bij de discussienota.

6. <u>Rondvraag portefeuille dhr. Van der Hoek en terugkoppeling deelname gemeenschappelijke aangelegenheden en Europa</u>

De **voorzitter** constateert dat er geen vragen zijn.

7. <u>B-agenda Openbare orde en veiligheid, integriteit, Internationale betrekkingen, Public Affairs, Communicatie, Juridische Zaken, Archief, PS- en GS Zaken, Financiën, Cultuur</u>

en Erfgoed, Sport, Personeel en Organisatie en Inkoop (EFB-onderwerpen portefeuille CdK)

7.a. Burgerparticipatie: agendapunt aangedragen vanuit het presidium

Dhr. **Hoogervorst** (SP) is van mening dat burgerparticipatie een essentieel onderdeel van een besluitvormingsproces is, hoewel de vorm en het gewicht afhankelijk zijn van de aard en impact van het te nemen besluit. Er zijn diverse participatievormen in gebruik, niettemin staat de burgerparticipatie in de provincie eigenlijk nog in de kinderschoenen. Daarom moet worden bestudeerd welke vormen wenselijk en bruikbaar zijn. Het vooraf communiceren van de kaders van de burgerparticipatie is hierbij heel belangrijk, maar ook dat is afhankelijk van de aard van het proces. Participatie leidt tot een grotere betrokkenheid van de inwoners, maar dat kan alleen als er goede afspraken worden gemaakt over wat er wordt gedaan met de input van de burgers. Wanneer men hierover geen duidelijke afspraken maakt, zal men draagvlak verliezen. Ook in fasen voorafgaande aan en na het burgerparticipatieproces moet zichtbaar zijn op welke manier door de provincie wordt omgegaan met de informatie en welke rol deze informatie verder in de besluitvorming speelt. En bij complexe besluiten dienen burgers ook achteraf te worden geïnformeerd en geraadpleegd. Uit het vorige agendapunt, de referendumverordening, blijkt dat sommige partijen angst hebben voor de stem van de burger. Daarom vindt de SP het van belang dat de wijze waarop en wanneer burgerparticipatie wordt ingezet, in de oordeels- en besluitvorming wordt uitgewerkt in een beleidsstuk.

Mw. **Kapitein** (D66) vindt burgerparticipatie heel interessant en essentieel. In de provincie wordt al veel gedaan aan participatie, zo blijkt uit goede voorbeelden zoals de Omgevingsvisie waar duizenden mensen aan de voorkant bij betrokken zijn geweest. Burgerparticipatie is niet eenvoudig en als het misgaat, dan wordt het wantrouwen in het bestuur vergroot. Het is daarom belangrijk dat op het juiste moment de goede dingen worden gedaan met daarbij een stuk verwachtingenmanagement naar de burgers toe, zodat zij weten wat met hun inbreng gedaan wordt. D66 stelt voor burgerparticipatie aan de voorkant goed te organiseren en een aantal initiatieven achteraf in een werkgroep te evalueren om het een volgende keer nog beter te kunnen doen. De volgende vragen zijn dan van belang: hoe is het participatieproces verlopen? Zijn alle maatschappelijke belangen in beeld geweest en is er een goede afweging gemaakt? Waarom doen mensen wel of niet mee? Wat is de impact, zijn de burgers tevredener geworden of zijn er meer klachten ontstaan? Hoeveel heeft het gekost? Wat kan verbeterd worden? Van de uitkomsten en resultaten van de participatietrajecten kan in aanvulling op het provinciale jaarverslag een terugkoppeling worden gegeven zodat er publieke verantwoording wordt afgelegd en de bewoners een beter beeld krijgen.

Mw. **Kuipers** (CDA) zou het jammer vinden om de inbreng gedurende de vorige Statenperiode niet te gebruiken en in te zetten om te komen tot een zo optimaal mogelijk participatie-instrument dat leidt tot een weloverwogen besluitvorming. Misschien zijn er meer dossiers die vergelijkbaar zijn met de Omgevingsvisie en wellicht kan het onderwerp scherper worden gedefinieerd, want er bestaan in processen en procedures al heel veel mogelijkheden voor inbreng door burgers. Burgers weten de provincie te vinden, zoals is gebleken bij de boeren die naar het provinciehuis kwamen of de diverse insprekers bij het kappen van bos in de Schoorlse Duinen. Deze situaties kunnen geanalyseerd worden zodat duidelijk wordt of met een andere communicatie- of participatievorm zaken anders waren verlopen. Het hangt ook samen met de wijze waarop de provincie reageert op de input van de participatie en of de provincie voldoende benaderbaar is.

Dhr. **Hoogervorst** (SP) onderschrijft de opmerking dat wanneer burgers de provincie weten te vinden, er op juiste wijze met de input moet worden omgegaan. Is het CDA het ermee eens dat het nu vooral gaat om het door PS op juiste wijze organiseren van burgerparticipatie en dat niet moet worden gewacht tot het moment dat er boze boeren voor de deur staan?

Mw. **Kuipers** (CDA) vindt burgerparticipatie een instrument waarmee alle betrokkenen elkaar weten te vinden en dat leidt tot goede besluitvorming. Er zijn al veel instrumenten beschikbaar zoals de mogelijkheid van inspreken in vergaderingen en het burgerinitiatief, dus men start niet vanaf een nul-situatie.

Dhr. **Van den Heuvel** (CU) meent dat burgerparticipatie zodanig moet worden vormgegeven dat de wens voor een referendum voorkomen wordt. Hij sluit zich inhoudelijk aan bij het CDA.

Dhr. **Carton** (PvdA) vindt dat iedereen in de provincie moet kunnen meedoen en zeggenschap over de eigen leefomgeving moet hebben en dat de provincie de zorgen van de burger goed begrijpt. Met een open aanpak met passende instrumenten waarin men luistert en goed terugkoppelt, ontstaat er meer begrip evenals beter onderbouwd beleid met meer draagvlak. Nu wordt burgerparticipatie met name vormgegeven door inspraak en het indienen van zienswijzen maar dat gebeurt vaak op een te laat moment in het besluitvormingsproces. Bovendien maakt slechts een kleine groep gebruik van deze mogelijkheden. De PvdA stelt nogmaals voor een werkgroep burgerparticipatie namens PS in het leven te roepen.

Dhr. **Zaal** (GL) deelt het standpunt dat de aandacht voor burgerparticipatie niet goed tot zijn recht komt in de werkgroep die is ingesteld met het oog op de samenwerking GS en PS. Daarom moet er apart aandacht voor burgerparticipatie gegenereerd worden. Indien niet wordt gekozen voor een werkgroep namens PS, dan komt men uit bij GS. Daarom worden GS verzocht een notitie op te stellen over burgerparticipatie met de volgende aandachtspunten: welke vormen van participatie worden al toegepast en welke van die vormen passen goed bij provinciale besluitvorming? Moet er onderscheid gemaakt worden tussen de diverse beleidsterreinen? Hoe kan men voorkomen dat onterechte verwachtingen worden gewekt? Bij besluiten moet in een eerder stadium kenbaar gemaakt worden of participatie wenselijk en haalbaar is en welke vorm de voorkeur heeft. Wat gebeurt er op dit vlak in andere provincies en gemeenten? Het antwoord hierop dient niet gegeven te worden in de vorm van een groslijst, maar er moet een duidelijke keuze van vormen gemaakt worden die wel of niet bij de provincie Noord-Holland passen. Het participatiebeleid en de spelregels moeten daarnaast goed vastgelegd worden, zodat hierover verantwoording kan worden afgelegd. Vooraf dienen de doelstellingen van participatie duidelijk gemaakt te worden, evenals wanneer deze als gerealiseerd kunnen worden beschouwd.

Mw. **Vastenhouw** (FvD) vindt het grote voordeel van burgerparticipatie dat grote thema's veel inhoudelijker besproken kunnen worden met een grotere focus op inhoud en minder op persoonlijke motieven van personen. Wat betekent burgerparticipatie op provinciaal niveau, naast verkiezingen voor PS een keer per 4 jaar? Burgerparticipatie moet tussen de verkiezingen door ingezet worden op onderwerpen die zich daarvoor lenen, zoals ruimtelijke ordening, een typisch provinciale verantwoordelijkheid. Zij heeft geconstateerd dat niemand in haar eigen omgeving op de hoogte is van bijvoorbeeld de participatie-instrumenten of de gemeentelijke RES-ateliers die georganiseerd worden, want deze ateliers worden selectief en

slechts door kleine groepen inwoners en beroepsactivisten bezocht. Overigens wordt hier wel de indruk gewekt dat er dialoog en inspraak mogelijk is, maar op deze avonden vindt slechts in één richting communicatie plaats. Daarom wordt de motie van de PvdA in de Tweede Kamer ondersteund die ziet op het op een valide manier kunnen meten van de burgerparticipatie bij de Omgevingsverordening. Voor de provincie is van belang dat burgers weten waar de provincie wel of niet over gaat. Dat moet goed duidelijk gemaakt worden, want dat zal zeker leiden tot een beter begrip en meer legitimiteit. FvD ziet de afstand tussen inwoners en bestuur graag zo klein mogelijk en de onderlinge lijnen zo direct mogelijk. Daarom is het goed om te onderzoeken welke instrumenten al bestaan of welke nog ontwikkeld kunnen worden, maar het is nu al duidelijk dat er compromissen gesloten zullen moeten worden. FvD kiest ervoor om zowel het burgerinitiatief als het provinciale referendum te optimaliseren en bekendheid te geven en er bruikbare instrumenten van te maken. Voorgesteld wordt om het raadplegend referendum, de meest directe vorm van burgerparticipatie, te onderzoeken en op te nemen in de verordening. Samenvattend, FvD adviseert de huidige instrumenten te optimaliseren en bruikbaar te maken, meer aandacht te geven aan de instrumenten voor provinciale burgerparticipatie en onderzoek te doen naar de mogelijkheden van het opnemen van een raadplegend referendum in de huidige verordening en de kosten van de verschillende instrumenten inzichtelijk te maken, zodat deze vergeleken kunnen worden met de kosten van een referendum. Voorgesteld wordt om deze aandachtspunten in een werkgroep te bespreken of in een nota namens GS uit te laten werken.

Mw. **Van Meerten** (VVD) beoordeelt participatie als meedoen en het samen dragen van verantwoordelijkheden. Burgerparticipatie bestaat al heel lang, het betekent dat burgers betrokken worden bij projecten op een vooraf bepaald niveau van de participatieladder binnen de door PS gestelde kaders. Met de invoering van de Omgevingswet in 2021 is burgerparticipatie op grote schaal leidend bij lokaal en provinciaal beleid, dus de samenleving is dan aan zet. Het document van 2015 geeft inzicht in de bestaande instrumentaria en dilemma's en uitdagingen, maar hier is zeker verbetering in mogelijk. Nu moet de provincie stappen zetten. Zuid-Holland heeft een visie ontwikkeld op dit gebied en ook PS van Noord-Holland moeten zelf een visie ontwikkelen en de kaders vaststellen, wellicht door de inzet van een kleine werkgroep – waaraan ook GS en de griffie deelnemen – om de verschillende rollen en kaders van GS, PS en de organisatie vast te leggen en te verduidelijken, zowel op het gebied van burgerparticipatie als van burgerinitiatieven. Tevens wordt voorgesteld om per project een startnotitie op te stellen waarin de uitgangspunten, kaders en participatiegraad worden vastgelegd zodat deze voor alle deelnemers duidelijk zijn.

Mw. **Bezaan** (PVV) vindt de mening van burgers essentieel om draagvlak voor beleid te genereren. De mate en vorm hangen van het onderwerp en de fase van het beleidsproces af. PS moeten door GS zo vroeg mogelijk betrokken worden bij de vormgeving van de participatie-uitgangspunten in beleids- en besluitvorming. In Drenthe wordt al gewerkt met een startnotitie voor grote thema's – zoals door de VVD genoemd – waarin burgerparticipatietrajecten worden gepresenteerd en besproken. In het memo van de werkgroep burgerparticipatie staan de nodige interessante instrumenten, zoals de poll en het formulier. De PVV ziet graag dat bij provinciaal beleid bij projecten standaard gebruik wordt gemaakt van deze relatief laagdrempelige tools om de mening van burgers te peilen. Daar mag flink in geïnvesteerd worden, waarbij ook aandacht moet zijn voor mensen die niet digitaal actief zijn. De PVV ondersteunt een evaluatie van de bestaande instrumenten, zoals de referendumverordening, het inspreekrecht en het burgerinitiatief. Uiteindelijk gaat het om de

wil van PS en GS om daadwerkelijk en concreet iets met de uitkomst van de burgerparticipatie te doen, met name met afwijkende meningen. Anders is het enkel een show voor de bühne, waardoor het vertrouwen van de burgers nog verder beschadigd wordt.

Dhr. **Beving** (50plus/PvdO) stelt voor om af te spreken dat in ieder beleidsvoornemen een communicatieparagraaf wordt opgenomen, want daar moet het mee beginnen. Hoe worden de doelen onder de aandacht gebracht bij de burgers?

Ines Kostiç (PvdD) constateert dat de provincie nog een beetje achterloopt bij de toepassing van alle tools voor burgerparticipatie. Zij merkt in aanvulling op GL op dat de provincie een co-creërende en netwerkende rol dient te vervullen in het participatieproces. Bewoners kunnen praktisch ondersteund worden door zaaltjes te regelen en hen toegang te geven tot interne en externe deskundigen. Hierdoor voelen zij zich serieus genomen en zullen eerder taken op zich nemen. De digitale mogelijkheden bieden hiervoor veel kansen. Daarnaast moeten kwetsbare groepen actief betrokken worden, want iedereen moet zijn stem kunnen laten horen. De doelgroepen moeten actief opgezocht en zodanig benaderd worden dat de wijze van participatie aansluit bij hun leefwereld. Er moet onderscheid gemaakt worden tussen verschillende tools die passen bij de verschillende fasen van het politieke proces, want er wordt nu te weinig gebruik van gemaakt en er is nauwelijks sprake van doorwerking in provinciale besluitvorming. De werkgroep wordt ondersteund, mits deze zich baseert op de uitkomsten van objectieve wetenschappelijke onderzoeken, meningen van experts en evaluaties.

De **voorzitter** meldt dat gedeputeerde Van der Hoek de CdK vervangt en in zijn plaats zal reageren op de bijdrage van de commissie. Hij schorst de vergadering voor overleg. De vergadering wordt heropend.

Gedeputeerde **Van der Hoek** merkt op dat het aan PS is om te besluiten over de werkgroep, maar het structureel laten aansluiten van GS bij deze werkgroep is niet wenselijk omdat het een Statenwerkgroep betreft. Wel zijn GS uiteraard bereid om bij gelegenheid met de werkgroep te overleggen en gezamenlijk te reflecteren. Hij vraagt zich af of er een meerderheid in de commissie is voor het voorstel om GS een nota te laten opstellen of dat de werkgroep zich hiervoor gaat inzetten. FvD heeft voorgesteld een raadplegend referendum op te nemen, maar wat vinden de andere fracties van dit voorstel? Hiermee wordt aan de voorkant een referendum opgelegd en wordt het initiatief niet overgelaten aan de burger.

Mw. **Vastenhouw** (FvD) heeft gezegd dat het de moeite waard is om eerst een raadplegend referendum te onderzoeken met het oog op de algemene burgerparticipatie.

Gedeputeerde **Van der Hoek** wil hierover ook graag de mening van andere partijen horen. GS zijn geen voorstander van het voorstel van de VVD om een visie en een startnotitie op te stellen. Het opstellen van een startnotitie behoort bij grote onderwerpen standaard tot het proces, net zoals dat in de provincie Drenthe het geval is. Dat geldt ook voor het verzoek om een communicatieparagraaf op te nemen over de burgerparticipatie. Graag horen GS van de commissie wat er ontbreekt in de huidige startnotities bij grote onderwerpen.

Mw. **Van Meerten** (VVD) heeft bedoeld aan te geven dat met een visie of startnotitie de kaders worden vastgesteld, evenals alle beschikbare instrumenten waarvan moet worden aangegeven

wanneer deze kunnen worden gebruikt. Burgers kunnen zelf de visie of startnotitie vooraf raadplegen en dan is het voor iedereen duidelijk, ook voor PS.

Gedeputeerde **Van der Hoek** benadrukt dat een visie en een startnotitie twee aparte zaken zijn. Een visie is volgens GS te abstract, daarom gaat de voorkeur uit naar een praktisch instrument zoals een participatiewijzer waarbij een startnotitie een van de mogelijke vormen is. Het kabinet en de CdK organiseren in het najaar een conferentie over de voor- en nadelen van burgerparticipatie. Een voordeel is dat er een grotere betrokkenheid ontstaat, maar nadelig is dat er een soort parallelle democratie kan ontstaan waarbij de besluitvorming door anderen wordt overgenomen. De vraag doemt dan op hoe hieraan opvolging gegeven kan worden, want uiteindelijk zijn PS het bevoegde besluitvormingsorgaan. GS stellen voor om bij dit proces eventuele verbeteringen te betrekken, vast te leggen welke vormen er al zijn en wat er past bij de provincie, het participatiebeleid vast te stellen en de doelstellingen te evalueren, hetgeen overigens al plaatsvindt bij grote onderwerpen, zoals bij de Omgevingswet. Deze evaluatie zal aan PS worden voorgelegd. Daarnaast dient meegenomen te worden in hoeverre co-creatie mogelijk is en hoe kwetsbare groepen actief betrokken kunnen worden. Voorgesteld wordt om daarna vanuit de conferentie te komen tot een aantal concrete zaken, zoals een participatiewijzer. Voor de conferentie zijn de Statenleden én raadsleden uitgenodigd, waardoor sprake is van een brede inbreng.

De **voorzitter** constateert dat GS vier voorstellen doen: de conferentie in het najaar afwachten, wat vindt de commissie van het opstellen van een nota door GS (waar GS overigens geen voorstander van zijn), het eventueel instellen van een werkgroep en het vastleggen van het raadplegend referendum. Het presidium heeft besloten om niet onmiddellijk een werkgroep Burgerparticipatie in het leven te roepen, maar eerst de discussie in de commissie te voeren. Hoe denkt de commissie over wel of geen werkgroep formeren en hoe ziet de commissie de samenwerking met GS in dit traject?

Mw. **Kapitein** (D66) ondersteunt de evaluatie van een aantal projecten, bij voorkeur in een werkgroep. Daarom stelt zij een splitsing van werkgroepen voor. Een pragmatische insteek met een participatiewijzer wordt ondersteund hetgeen volgens D66 als een visie gezien kan worden. Het doel moet gericht zijn op concrete verbetering waarbij PS in de lead zijn en GS kunnen assisteren en reflecteren. Het najaarscongres moet in het proces van de werkgroep een logische plek krijgen.

Dhr. **Carton** (PvdA) ziet graag een werkgroep waarin de uitgangspunten voor burgerparticipatiebeleid worden besproken. Hiervoor is al gepleit in het presidium.

Dhr. **Hoogervorst** (SP) is voorstander van het opstarten van een aparte werkgroep Burgerparticipatie. Het is nog niet bekend of de SP aan deze werkgroep gaat deelnemen vanwege de beperkte omvang van de fractie.

De **voorzitter** stelt voor om op een later moment de precieze vormgeving te inventariseren.

Mw. **Vastenhouw** (FvD) stelt voor een transparante en openbare werkgroep in het leven te roepen wiens activiteiten goed te volgen zijn voor de burgers. De bijeenkomsten van deze werkgroep moeten live via de website worden uitgezonden.

Mw. **Kuipers** (CDA) constateert dat de commissievergaderingen al openbaar zijn en daarbij kan iedereen meekijken, dus het CDA is geen voorstander van het instellen van een werkgroep. Bovendien is het voor kleinere fracties lastig om aan alle werkgroepen deel te nemen. De resultaten van de najaarsconferentie worden afgewacht.

Ines Kostiç (PvdD) ondersteunt het instellen van een werkgroep op voorwaarde dat deze wordt ondersteund door objectieve experts en wetenschappers om te voorkomen dat de discussie van een werkgroep verzandt in allerlei meningen en zogenaamd representatieve peilingen bij het koffieapparaat.

Dhr. **Zaal** (D66) is voorstander van een werkgroep namens PS die zelf kan bepalen of externe expertise wordt ingehuurd. De resultaten van de najaarsconferentie kunnen door de werkgroep meegenomen worden en vervolgens in deze commissie geagendeerd worden.

Mw. **Van Meerten** (VVD) sluit zich aan bij GL en D66. Participatie is een thema dat meer bij PS thuishoort dan bij GS, maar de samenwerking tussen beide organen wordt ondersteund. Hoe ziet het CDA een en ander tot stand komen?

Mw. **Kuipers** (CDA) stelt voor eerst de resultaten van de najaarsconferentie af te wachten en daarna kunnen PS het vervolgtraject van de burgerparticipatie bepalen.

De **voorzitter** constateert dat de meerderheid van de commissie voorstander is van het instellen van een werkgroep namens PS. De organisatie en invulling van de werkgroep zal op een later moment aan de orde komen.

8. Rondvraag portefeuille dhr. Van Dijk en terugkoppeling deelname gemeenschappelijke aangelegenheden

De **voorzitter** constateert dat er geen vragen zijn aan de CdK.

9. A-agenda Financiën, Cultuur en Erfgoed, Sport, Personeel en Organisatie en Inkoop (EFB-onderdelen portefeuille gedeputeerde Pels)
   9.a. Financiën: Statenvoordracht eerste begrotingswijziging 2020

Dhr. **Dulfer** (GL) ondersteunt de eerste begrotingswijziging 2020. Er zijn zogenaamde vaste uitgestelde intenties en nieuwe uitgestelde intenties voor gezamenlijk 13,5 miljoen euro, die onder andere in het eerste jaar zijn ontstaan door zaken die over de jaargrens heen zijn geschoven. Benadrukt wordt dat het volume van deze uitgestelde intenties niet elk jaar groter mag worden, want dan moet men helaas aan het einde van de periode constateren dat veel projecten niet zijn uitgevoerd.

Dhr. **Heijnen** (CDA) herkent veel logische verwerkingen van de uitgestelde intenties en ziet hier veel van het coalitieakkoord in terug, evenals de effecten van de herlabeling van reserves. Waarom wordt het strategisch partnership van het prinsjesfestival zo laat verwerkt? Dit was toch al eerder bekend?

Dhr. **Hoogervorst** (SP) constateert dat er in de reserves grote verschillen bestaan ten opzichte van de oorspronkelijke begroting. Zijn deze verschuivingen in de reserves bedoeld voor het

bekostigen van de actualisatie van het PMI? Voor wie wordt het prinsjesfestival georganiseerd en wat houdt deze strategische deelname in?

Mw. **Strens** (D66) vindt het logisch dat binnen de reserves het bedrag van 720.000 euro voor de gebiedsgerichte aanpak van N2000 wordt opgevangen, maar er zal meer geld nodig zijn voor uitvoering van de stikstofaanpak. Waar komt dit financieel terug en vormt dit onderdeel van de kaderbrief 2020-2021? Waarom is het strategisch partnerschap met het prinsjesfestival aangegaan?

Dhr. **Dekker** (FvD) vraagt zich af waarom de begroting de facto met 1,8 miljoen euro wordt verhoogd, terwijl er voor tientallen miljoenen euro verschuivingen plaatsvinden, zoals bij subsidies.

Dhr. **Hartog** (VVD) vindt de voordracht een hamerstuk. Hij stelt voor om bij de aankomende technische briefing een toelichting te geven op de kentekens en opcenten, want onlangs zijn door een leasemaatschappij 70.000 kentekens van de provincie overgeschreven en dat heeft nogal wat gevolgen gehad.

Mw. **Bezaan** (PVV) vindt het prinsjesfestival voor 250.000 euro geen kerntaak van de provincie. In de lijst zijn nieuwe subsidies opgenomen en daar is de PVV niet blij mee en dan gaat het nog niet eens over de bijna driekwart miljoen euro extra kosten in 2020 voor de gebiedsgerichte aanpak stikstofproblematiek in alle N2000-gebieden. De PVV gaat niet akkoord met de voordracht.

Gedeputeerde **Pels** meldt dat de verwerkte intenties in de laatste begrotingswijziging zijn vastgesteld en wat nu voorligt, zijn de nieuwe voorgestelde intenties. Vorig jaar was sprake van een verschuiving van een vergelijkbaar bedrag, omdat projecten zich niet altijd in een jaar laten vangen zoals bij het grote uitstel van intenties rond de Boerenvlietsluis. Daardoor verschuift dan in een keer een groot bedrag. Over de financiering van de stikstof is nog veel niet bekend, maar wat wel bekend is, zal in de kaderbrief verwerkt worden, hoewel met een slag om de arm omdat men sterk afhankelijk is van het Rijk. Veel verschuivingen komen uit de reserves, er wordt dan wel een jaar verschoven maar niet in de werkelijke middelen, want het blijft binnen een programma. Gezien de vele gesprekken over de continue onderbesteding bij de begroting en jaarrekening, moet men niet vrezen om bij de begrotingswijziging er even overheen te gaan. Het resultaat komt terug in de jaarrekening. Aan het verzoek van de VVD om een toelichting op de kentekens en opcenten, zal worden voldaan. Wanneer de dekking plaatsvindt vanuit een reserve en men komt niet tot besteding in het beoogde jaar, dan moet het hier afgevoerd worden en dit jaar opnieuw worden opgevoerd. Dit komt met name voor bij infrastructurele projecten. De middelen voor stikstof zijn nieuw, dus dat is geen verschuiving van reserves. Met bedragen die vrijvallen, kunnen nieuwe zaken gefinancierd worden.

Gedeputeerde **Van der Hoek** meldt dat sinds 2013 het prinsjesfestival wordt georganiseerd door een provincie samen met de Stichting Prinsjesfestival die het grootste deel van de activiteiten met vrijwilligers organiseert. Ieder jaar wordt er een partnerprovincie gekozen die de opening verzorgt, het diner en uitnodiging van Tweede Kamerleden, kennisinstellingen en relevante relaties om de onderlinge contacten aan te halen. De CdK is de gastheer. Dit is een eenmalige activiteit, want de andere jaren zijn de overige provincies aan de beurt. Op deze dag worden activiteiten en belangrijke thema's van de provincie voor het voetlicht gebracht,

zoals duurzaamheid, smart mobility, cultuur en regionale economische ontwikkelingen en streekproducten. Het programma moet nog uitgewerkt worden. De invulling van het festival zal de CdK te zijner tijd met PS delen.

Dhr. **Heijnen** (CDA) vraagt wanneer bekend was dat Noord-Holland in 2020 als partnerprovincie zou optreden.

Gedeputeerde **Van der Hoek** antwoordt dat het festival op 10 december 2019 in GS is behandeld.

Dhr. **Heijnen** (CDA) vraagt waarom dit voornemen dat in december al bekend was, niet gedeeld is voordat de reguliere begroting werd vastgesteld. Waarom wordt het nu bij de begrotingswijziging voorgelegd?

Gedeputeerde **Pels** antwoordt dat het na de zomer bekend was, maar toen was nog niet bekend hoe invulling zou worden gegeven aan deze dag. Er is geprobeerd dit in de begroting mee te nemen, maar deze wordt al begin september aan PS voorgelegd.

De **voorzitter** constateert dat de voordracht als hamerstuk wordt doorgeleid naar PS.
De PVV is tegen de voordracht en zal dan ook een stemverklaring afleggen in PS.

9.b. Financiën: Statenvoordracht wijziging controleprotocol (agendapunt aangedragen vanuit Rekeningencommissie)

Mw. **Bezaan** (PVV) vindt het op verzoek van de accountant verviervoudigen van de rapportagetolerantie van 100.000 naar 400.000 euro wel echt iets anders dan het 'ophogen' van een bedrag. Verzocht wordt het bedrag te handhaven op 100.000 euro want dat komt de transparantie van het gevoerde beleid ten goede. De PVV stemt niet in met de voordracht.

De **voorzitter** constateert dat de voordracht als hamerstuk naar PS wordt doorgeleid.
De PVV is tegen de voordracht en zal dan ook een stemverklaring afleggen in de PS vergadering

10. Rondvraag portefeuille mw. Pels en terugkoppeling deelname gemeenschappelijke aangelegenheden en Europa

De **voorzitter** verzoekt GS de rondvraag van Ines Kostiç (PvdD) schriftelijk te beantwoorden.

Gedeputeerde **Pels** zegt dit toe, maar benadrukt dat een schriftelijke reactie meer tijd kost dan een mondelinge reactie ter vergadering.

11. Sluiting

De **voorzitter** sluit de vergadering om 17.30 uur.

Pagina 24



Actualisering cultuurbeleid

Technische briefing commissie EFB 24 februari 2020

Provincie Noord-Holland

Opzet presentatie

1. Huidig beleid

2. Ontwikkelingen en opgaven voor de toekomst

3. Actualisering cultuurbeleid: vraagstukken en proces

Cultuur in Ontwikkeling 2017 - 2020

Erfgoed en landschap: behoud, ontwikkeling, herbestemming, verduurzaming en toegankelijkheid

- Landschap en ruimtelijke kwaliteit: Leidraad Landschap en Cultuurhistorie en Steunpunt Monumenten en Archeologie

- Monumenten: onderhoud, restauratie, herbestemming en verduurzaming (subsidieregelingen, fonds en loods)



Cultuur in Ontwikkeling 2017 - 2020

Erfgoed en landschap

- Archeologie: Huis van Hilde, onderwaterarcheologie

- Toegankelijkheid/beleefbaarheid: Oneindig Noord-Holland, regionale beeldverhalen en Stelling van Amsterdam (publieksactiviteiten),



Cultuur in Ontwikkeling 2017 - 2020

Culturele infrastructuur: 2e lijnsondersteuning en regionale samenwerking

- Cultuureducatie met Kwaliteit
- Ondersteuning bibliotheeknetwerk: ProBiblio
- Regionale samenwerking:
  - Programma Kunst, Cultuur en erfgoed MRA
  - Uitvoeringsregeling



Tussenevaluatie (voorjaar 2019)

Uitvoering ligt op koers, eindevaluatie voor zomer 2020

Coalitieakkoord

- Restauratie monumenten continueren op grofweg zelfde niveau: + € 4 mio

- Archeologie: continueren extra inzet op (onderwater)archeologie: + € 1,2 mio

- Cultuureducatie: versterken inzet op Cultuureducatie met Kwaliteit: + € 2,3 mio

- Bibliotheken: hogere bijdrage ProBiblio om aan te sluiten op landelijke innovatieagenda: + € 1,8 mio



Verdeling budget (op jaarbasis vanaf 2020)

Monumenten	**€ 6.956.000 (vanaf 2022 € 6.256.000**
Steunpunt	€ 460.000
Monumentenregelingen	€ 5.500.000, vanaf 2022 € 4.800.000
Loods Herbestemming	€ 150.000
ONH en Provinciale Atlas	€ 261.000
Projectenbudget	€ 350.000
Herbestemming kennis/netwerk	€ 235.000
Archeologie	**€ 1.004.000**
Regulier archeologiebudget	€ 410.000
Beheer Huis van Hilde	€ 294.000
(Onderwater)archeologie	€ 300.000
Culturele infrastructuur	**€ 3.290.000 (vanaf 2021 € 4.040.000)**
Cultuureducatie met kwaliteit	€ 250.000, vanaf 2021 € 750.000
ProBiblio	€ 2.834.000
UVR samenwerking	€ 106.000
Projectenbudget	€ 100.000

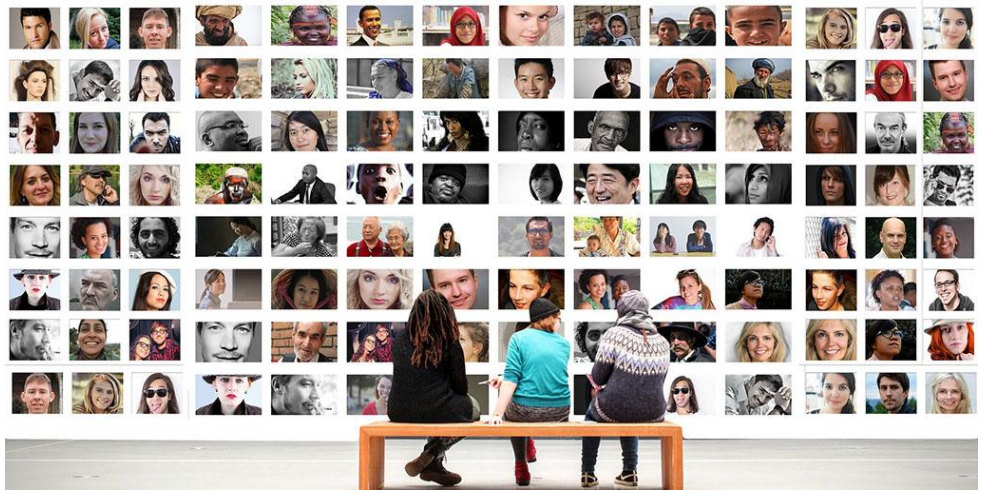
Externe ontwikkelingen (opgaven)

- Leegstand en herbestemming: agrarisch en religieus erfgoed
- Verduurzaming monumenten
- Vrijwilligers: drijvende kracht, maar onder druk
- Groei recreatie en toerisme: kans en bedreiging



Externe ontwikkelingen (beleid)

- Ontwikkelingen Rijk/OCW
  - Stedelijke regio's (n.b. ook fondsen)
  - Cultuureducatie met kwaliteit 2021 – 2024 (meer aandacht voor VO en opheffen achterstanden)
  - Programma cultuurparticipatie: inclusiviteit, samenwerking cultureel en sociaal domein
  - Landelijke innovatieagenda bibliotheken
  - Omgevingswet
- Regionale samenwerking NHN
- SvA: uitbreiding NHW (juli 2020)



Actualisering cultuurbeleid: vraagstukken

1. Herbestemming: focus op grootste opgave (agrarisch/religieus en verduurzaming) of spreiden van onze inzet?

2. Onderwaterarcheologie: inzet op bescherming vindplaatsen en permanente presentatie vondsten?

3. Vrijwilligers: particuliere verantwoordelijkheid of ondersteuning nodig?

Actualisering cultuurbeleid: vraagstukken

4. CMK: investeren in kwaliteitsverbetering en vernieuwing of investeren in de basis (witte vlekken)?

5. Inclusiviteit en diversiteit: inspelen op nieuw speerpunt OCW of in sociaal domein laten?

6. Regionale samenwerking NHN: verantwoordelijkheid regio of gezamenlijke verantwoordelijkheid?

7. Inzet OCW/fondsen op stedelijke regio's: hoe sturen we op voldoende spreiding?

Actualisering cultuurbeleid: proces

Stap 1 (februari 2020):	PS informeren (Beeldvorming)
Stap 2 (maart – mei 2020):	bouwstenen (bijeenkomsten en evaluatie huidig beleid)
Stap 3 (juni - juli 2020):	discussienotitie opstellen
Stap 4 (september 2020):	PS bespreken discussienotitie (Oordeelsvorming)
Stap 5 (sept – okt 2020):	opstellen actualisering
Stap 6 (januari 2021):	PS stellen cultuurbeleid vast (Besluitvorming)

Vragen?

Verslag concept

Statencommissie Economie, Financiën en Bestuur

Datum	:	20 januari 2020
Commissievoorzitter (plv.)	:	mw. S. Doevendans
Commissiegriffier	:	mw. M. de Zwart
Telefoonnummer/e-mail	:	zwartm@noord-holland.nl

Aanwezig:		
Commissievoorzitter		mw. S. Doevendans
Commissiegriffier		mw. M. de Zwart
Leden van de commissie	FvD	dhr. R. Dekker, mw. J. Vastenhouw
	GL	dhr. G. Zaal, dhr. J. Dulfer
	VVD	mw. M. van Meerten
	D66	mw. A. Kapitein, dhr. E. Kanik
	PvdA	dhr. J. Carton, mw. S. Abdi
	PVV	mw. I. Bezaan
	SP	dhr. W. Hoogervorst, mw. M. van Oorsouw
	CDA	dhr. D. Heijnen, mw. C. Kuiper
	PvdD	dhr. F. Zoon, Ines Kostiç
	50PLUS/PvdO)	Dhr. P. Beving
	CU	dhr. M. Klein
	DENK	mw. I. Vos
Afwezig met bericht		dhr. E. Stigter, dhr. G. Hartog (VVD), mw. Kocken
Gedeputeerden		dhr. A. van Dijk (CdK), dhr. J. van der Hoek, mw. Z. Pels
Notulist		Verslagbureau Moneypenny/mw. H. Mutsaerts

Agenda

1. Opening en mededelingen
2. Rondvraag portefeuille dhr. Stigter en terugkoppeling deelname gemeenschappelijke aangelegenheden en Europa
3. Inspreekhalfuur over onderwerpen die niet op de agenda staan, maar wel tot de portefeuille van de commissie behoren
4. Vaststelling van de agenda, verslag van de vorige vergadering, strategische agenda en moties- en toezeggingenlijsten
   4.a. Vooruitblik op de komende vergadering a.d.h.v. strategische agenda

5. A-agenda Openbare orde en veiligheid, integriteit, internationale betrekkingen, Public Affairs, Communicatie, Concern Control, Juridische zaken, archief, PS- en GS-zaken (EFB-onderwerpen portefeuille CdK)
   5.a. Randstedelijke Rekenkamer: onderzoeksprogramma, 1e begrotingswijziging 2020 en zienswijze
   5.b. Voordracht PS wijzigingsbesluit subsidieverordening fractiebijdragen
6. Rondvraag portefeuille dhr. Van Dijk en terugkoppeling deelname gemeenschappelijke aangelegenheden
7. B-agenda Economie, Arbeidsmarkt en Onderwijs, Bestuur, Interbestuurlijk Toezicht en Europa (EFB-onderwerpen portefeuille gedeputeerde Van der Hoek)
   7.a. De Kop Werkt! Voortgangsrapportage 2019, jaarprogramma 2020
   7.b. Afdoening motie 74-2019: dierenwelzijn meenemen bij evenementensponsoring en door GS vastgestelde uitgangspunten evenementensponsoring 2020-2023
8. Rondvraag portefeuille dhr. Van der Hoek en terugkoppeling deelname gemeenschappelijke aangelegenheden
9. B-agenda Financiën, Cultuur en Erfgoed, Sport, Personeel en Organisatie en Inkoop (EFB onderwerpen portefeuille gedeputeerde Pels)
   9.a. Afdoening motie 39-2019: aanleggen erfgoedregisters Noord-Hollandse gemeenten (B-agenda EFB 20 januari 2020)
   9.b. Monumenten: Brief GS aan PS inzake Noord-Hollandse waarderingskaart voor stolpboerderijen (B-agenda EFB 20 februari 2020)
   9.c. Discussienota SP over archeologie en erfgoed
10. Rondvraag portefeuille mw. Pels en terugkoppeling deelname gemeenschappelijke aangelegenheden
11. Sluiting
12. C-agenda Financiën, Cultuur en Erfgoed, Sport, Personeel en Organisatie en Inkoop (EFB onderwerpen portefeuille gedeputeerde Pels)
    12.a Brief GS aan PS inz. Budgettair neutrale wijziging beleidsdoelenraming 2019 (10) oktober

    In het voorliggende overzicht staan wijzigingen in de beleidsdoelenraming. Het gaat om budgettair neutrale wijzigingen tussen beleidsdoelen, die geen consequenties hebben voor de financiële omvang van het programma. Deze aanpassingen zijn van belang met het oog op de rechtmatigheid.

    12.b Brief GS aan PS inz. Evaluatie social return

    De provincie Noord-Holland maakt bij de inkoop van producten en diensten afspraken met contractpartners om mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt meer kans te geven op een baan: social return. Gedeputeerde Staten hebben naar aanleiding van een positieve evaluatie besloten om de opbrengst van social return nog verder te vergroten door een aantal aanpassingen te doen in de uitvoering.

    12.c Monumenten: Brief GS aan PS inz. Wijzigen uitvoeringsregeling subsidie onderzoeken duurzaam benutten monumenten Noord-Holland 2017 (C- agenda EFB 20-1-2020 en RWK 13-1-2020; EFB is leidende commissie)

    De uitvoeringsregeling subsidie onderzoeken duurzaam benutten monumenten Noord-Holland 2017 (UvR) stimuleert een onderzoek naar mogelijkheden voor duurzaam hergebruik van monumenten die hun functie verloren hebben of dreigen te gaan verliezen. De regeling stimuleert eigenaren om in een vroeg stadium een breed scala aan mogelijkheden en de haalbaarheid van een nieuwe bestemming en/of verduurzaming te onderzoeken of om de huidige exploitatie dusdanig te verbeteren

zodat continuerend gebruik mogelijk is. Voortschrijdend inzicht heeft er toe geleid dat de UvR van 2017 op sommige punten aanpassing behoeft, die in dit wijzigingsbesluit uitvoeringsregeling worden voorgelegd.

12.d Cultuur: Procedure museum voordracht OCW (C-agenda EFB 20-1-2020) De minister van OCW heeft elke provincie gevraagd om één museum voor te dragen voor subsidiering in het kader van de basisinfrastructuur 2021 - 2024. Gedeputeerde Staten hebben besloten hiervoor een uitvraag te doen onder Noord-Hollandse musea die in aanmerking komen. Een jury zal de ingediende plannen beoordelen en GS adviseren over de voordracht.

12.e Financiën: Budgettair neutrale wijziging beleidsdoelenraming (C-agenda EFB 20-1-2020)

In het voorliggende overzicht staan wijzigingen in de beleidsdoelenraming. Het gaat om budgettair neutrale wijzigingen tussen beleidsdoelen, die geen consequenties hebben voor de financiële omvang van het programma. Deze aanpassingen zijn van belang met het oog op de rechtmatigheid.

13. C-agenda Openbare orde en Veiligheid, Integriteit, Internationale betrekkingen, Public Affairs, Communicatie, Concerncontrol, Juridische Zaken, Archief, PS- en GS zaken (EFB onderwerpen portefeuille CvdK Van Dijk)

13.a Brief GS aan PS inz. Onderzoeksplan ondermijning en weerbaarheid provincies Ondermijning vormt een bedreiging voor onze rechtsstaat. De aanpak van ondermijning vraagt om een weerbare overheid.

De provincie Noord-Holland wil mede van andere provincies leren waar mogelijke kwetsbaarheden zitten en welke maatregelen daartegen kunnen worden ingezet. Het college heeft besloten om Interne Audit een onderzoek uit te laten voeren naar de aanpak van ondermijning door de andere provincies. In het onderzoeksplan is de opdrachtformulering uitgewerkt.

13.b Juridische zaken: Brief GS aan PS inz. Jaarverslag 2018 hoor- en adviescommissie (C-agenda EFB 20-1-2020)

De provincie heeft voor de afhandeling van bezwaarschriften een onafhankelijke hoor- en adviescommissie ingesteld. Deze commissie brengt jaarlijks een verslag uit van haar werkzaamheden. Het verslag wordt gepubliceerd op de provinciale website.

13.c PS/GS zaken : Brief GS aan PS inz. Wijzigingsbesluit Besluit mandaat, volmacht en machtiging Gedeputeerde Staten van Noord-Holland inzake Provinciale Penningen (C-agenda EFB 20-1-2020)

GS hebben op 23 april 2019 de Regeling Provinciale penningen 2020 vastgesteld. GS hebben tevens op 23 april jl. besloten dat het GS mandaat dient te worden aangepast met de inwerkingtreding van deze regeling. Dat wordt met dit wijzigingsbesluit geregeld.

13.d GS en PS zaken: Portefeuilleverdeling, vervangingsregeling en volgorde loco cdK GS 2019-2023 (C-agenda EFB 20-1-2020)

Op 10 december 2019 is gedeputeerde Tekin afgetreden. Tot het moment dat er een opvolger voor hem benoemd is, heeft het college besloten om zijn takenpakket onderling te verdelen.

14. C-agenda Economie, Arbeidsmarkt en Onderwijs, Bestuur, Interbestuurlijk Toezicht en Europa (EFB onderwerpen portefeuille gedeputeerde Van der Hoek)

14.a Brief GS aan PS inz. Subsidies: Programmering Evaluatiekader Subsidies 2020 (C-agenda EFB 20-1-2020; NLG en RWK 13-1-2020; EFB trekkende commissie)

Op 14 januari 2019 heeft PS het geactualiseerde Evaluatiekader Subsidies vastgesteld waarmee jaarlijks bepaald wordt welke subsidies op doeltreffendheid worden geëvalueerd. Op basis van dit Evaluatiekader is de programmering van subsidie-evaluaties voor 2020 ter besluitvorming in GS behandeld. De resultaten van de subsidie-evaluaties worden te zijner tijd ter kennisname voorgelegd aan de betreffende Statencommissie.

14.b Economie/verbonden partijen: Brief GS inz. beslissing op Wob-verzoek Lutkemeerpolder (SADC) (C-agenda EFB 20-1-2020)

Wob is de afkorting van de Wet openbaarheid van bestuur. De Wob regelt het recht op informatie van de overheid. Overheidsinformatie is meestal openbaar, maar de Wob kent een aantal gevallen waarin de gevraagde informatie niet geschikt is om openbaar te maken. Meer over de Wob is te vinden op www.noord-holland.nl/wob.

14.c Europa: Rapportage Europastrategie voor 2019 (C-agenda EFB 20-1-2020)

In de Europastrategie Noord-Holland 2017-2021 is toegezegd dat er jaarlijks wordt gerapporteerd over de voortgang en de uitvoering van de doelstellingen en de provinciale acties. Deze rapportage geeft weer wat er is gebeurd op de prioriteiten en wat de huidige stand van zaken is op de verschillende dossiers in het jaar 2019.

14.d Subsidies: Brief GS aan PS inz. Evaluatie eenmalige subsidies 2019 (C-agenda NLG en RWK 13-1-2020 en EFB 20-1-2020)

Conform de programmering van het Evaluatiekader Subsidies voor 2019 zijn drie eenmalige subsidies uit het subsidieregister geëvalueerd. De subsidie voor de vismigratierivier in de Afsluitdijk, de subsidie voor het project Schaalsprong naar de toekomst en de subsidie voor PAS-maatregelen Natura 2000gebied Kennemerland-Zuid.

15. C-agenda <u>IPO, ICT en Data en Subsidies algemeen (EFB onderwerpen portefeuille gedeputeerde Stigter)</u>

15.a Brief van IPO aan Minister van BZK Consultatiereactie Verkiezingswijze Eerste Kamer

16. <u>C-agenda Algemeen</u>

16.a Diverse onderwerpen: Brief GS inz. afspraken Regio Deal ZaanIJ (C-agenda NLG en RWK 13-1-2020 en EFB en M&B 20-1-2020)

De Regio Deal ZaanIJ is een samenwerking tussen Rijk en Regio (Zaanstad; Amsterdam; Oostzaan en de provincie). Met de Regio Deal ZaanIJ werken partijen samen aan drie pijlers op het gebied van leefbaarheid, ontplooiingskansen en ondermijning. In totaal draagt het Rijk € 7,5 miljoen bij en de Regio in totaal draagt ook € 7,5 miljoen bij. Hiervan is € 2,75 miljoen voor rekening van de provincie.

<u>Agenda</u>

1. <u>Opening en mededelingen</u>

De **voorzitter** opent de vergadering om 13.15 uur en heet alle aanwezigen welkom. De huishoudelijke regels voor de vergadering worden toegelicht. De afdeling Communicatie verzoekt bij het twitteren de hashtag #PSNH te gebruiken om het bereik te vergroten. Bericht van verhindering is ontvangen van dhr. Stigter die wordt vervangen door mevrouw Pels. De heer Den Hartog van de VVD is afwezig wegens ziekte. Mevrouw Sparla spreekt op persoonlijke titel in over democratie en rechtsstaat. Mevrouw Westerduin spreekt in namens de KNHS (Nederlandse Koninklijke Hippische Sportfederatie) en mevrouw Pesie namens

Stichting Dier & Recht bij het onderwerp evenementensponsoring en dierenwelzijn en bij het onderwerp Stolpboerderijen spreekt de heer Van Zutphen in. PS worden zoveel mogelijk meegenomen bij de Europastrategie in 2020, daarom stelt de voorzitter voor een BOT-overleg te organiseren op 20 april a.s. van 11.00 tot 12.30 uur, voorafgaande aan de EFB-vergadering, waarin de commissie wordt meegenomen in de analyse van het EU beleid en de evaluatie van het Europese beleid van 2017 tot 2020 en de analyse van Europa. Ook zal gevraagd worden welke accenten u het meest belangrijk vindt.
Zij constateert dat de commissie met deze datum akkoord gaat.

Ines **Kostiç** (PvdD) vindt het van belang om een dergelijk onderwerp in het openbaar te bespreken tijdens een commissievergadering. Een BOT-overleg is niet openbaar.

De **voorzitter** meldt dat het op 20 april een eerste gesprek met de gedeputeerde betreft over het bepalen van de accenten in de beeldvormingsfase van het BOB-model. Daarna vindt de verdere discussie in openbaarheid in de commissievergadering plaats.

2. Rondvraag portefeuille dhr. Stigter en terugkoppeling deelname gemeenschappelijke aangelegenheden en Europa

De **voorzitter** constateert dat er geen vragen zijn voor de gedeputeerde.

3. Inspreekhalfuur over onderwerpen die niet op de agenda staan, maar wel tot de portefeuille van de commissie behoren

Mevrouw **Sparla** geeft een toelichting aan de hand van een presentatie over democratie en rechtsstaat. Zij leest de tekst van de presentatie voor.

Dhr. **Zaal** (GL) vraagt naar de aanleiding om op dit moment aandacht voor dit onderwerp te vragen. Maakt mevrouw Sparla een tour langs alle provincies en gemeenten?

Dhr. **Klein** (CU) vraagt mevrouw Sparla of volgens haar de provincie goed functioneert en of zij nog adviezen ter verbetering heeft.

Mw. **Sparla** antwoordt dat de politiek in Nederland zich niet bewust is van de effecten van artikel 120. Daarom dient het constitutionele hof – net als in België – naar Nederland te komen en opengesteld te worden om rechters, politici en groepen burgers te adviseren en daarvoor hoeft de Grondwet niet gewijzigd te worden. De politiek van de provincie moet toegankelijk gemaakt worden door het gebruik van een specifieke methodiek om bijvoorbeeld verordeningen te toetsen, onder andere op het gelijkheidsbeginsel. In de provincie Utrecht wordt dit knelpunt momenteel onderzocht. In antwoord op de vraag van dhr. Klein antwoordt zij dat de provincie het niet goed doet, want nergens kan nagegaan worden volgens welke methodiek de grondrechten in bijvoorbeeld provinciale verordeningen getoetst worden.

4. Vaststelling van de agenda, verslag van de vorige vergadering, strategische agenda en moties- en toezeggingenlijsten

De **voorzitter** meldt dat er geen wijzigingsvoorstellen op het verslag zijn binnengekomen. Het verslag wordt ongewijzigd vastgesteld. De agenda wordt ongewijzigd vastgesteld. De afdoening van de motie 39 Aanleg van erfgoedregisters en motie 74 Dierenwelzijn meenemen bij evenementensponsoring staat vandaag op de agenda. Mevrouw Pels zal bij de rondvraag

een mededeling doen over motie 91, het vieren van seksuele en genderdiversiteit. De motie- en toezeggingenlijst wordt ongewijzigd vastgesteld.

4.a. Vooruitblik op de komende vergadering a.d.h.v. strategische agenda

De volgende commissievergadering staat gepland op 24 februari a.s. en op de agenda staan de onderwerpen: de eerste begrotingswijziging, Pallas en burgerparticipatie (op verzoek van het presidium).

5. A-agenda Openbare orde en veiligheid, integriteit, internationale betrekkingen, Public Affairs, Communicatie, Concern Control, Juridische zaken, archief, PS- en GS-zaken (EFB-onderwerpen portefeuille CdK)

5.a. Randstedelijke Rekenkamer: onderzoeksprogramma, 1e begrotingswijziging 2020 en zienswijze

De **voorzitter** introduceert het onderwerp.

Dhr. **Kanik** (D66) geeft een toelichting op de totstandkoming van de lijst. Elke provincie heeft een top-3 van onderzoeksonderwerpen samengesteld op basis van een lijst met 9 onderwerpen van de rekenkamer. De onderwerpen op deze lijst heeft de rekenkamer opgehaald bij de provincies. De onderwerpen waterkwaliteit, OV-concessies, fietsbeleid en bodemdaling zijn aan de rekenkamer voorgesteld als onderwerpen om te onderzoeken. De rekenkamer heeft er zelf voor gekozen om als eerste onderzoek te doen naar de waterkwaliteit.

Dhr. **Dulfer** (GL) is blij met de onderwerpen die in onderzoek worden genomen. In paragraaf 2.3, meerjarenraming, is een bijzondere constructie van plaatsvervangend bestuurder vastgelegd. In 2016 is hier 80.000 euro voor gereserveerd, waarvan de helft inmiddels is uitgegeven en dit loopt door tot 2023. Waarom is voor deze constructie gekozen en hoe ziet het vervolg na 2023 eruit? Worden de gelden structureel toegekend?

Dhr. **Hoogervorst** (SP) beoordeelt de financiële consequenties niet als heel erg groot, dus dat is prima. Hij vindt het opvallend dat er 4 onderwerpen zijn gekozen in plaats van 3. OV-concessies zijn voor de programmaraad misschien niet zo belangrijk, maar wel voor andere partijen in de provincie. Het gemak waarmee dit ter zijde wordt geschoven, is niet correct. De SP verzoekt om op een bepaald moment duidelijk te maken op welke wijze de vier onderwerpen worden onderzocht.

Dhr. **Klein** (CU) heeft er geen behoefte aan om een zienswijze in te dienen. Door onderzoek te doen naar VTH-taken laat de commissie zien in te spelen op de actualiteit en ook de overige gepland onderzoeken zijn zinvol. Bij de invulling van de OV-concessies dient meegenomen te worden hoe PS kunnen sturen op de inhoud waarbij de rol van de PS'en in de verschillende provincies kan worden vergeleken. Bij het fietsbeleid dient nagegaan te worden hoe de onderbesteding kan worden gereduceerd.

Dhr. **Van Dijk** (CdK) meldt dat tot 2023 geld is vrijgemaakt voor de plaatsvervangend bestuurder en na afloop van deze periode vindt een evaluatie plaats van het huidige besturingsmodel die kan leiden tot de keuze voor een ander besturingsmodel. Naar aanleiding van de evaluatie zal de financiering nader bepaald worden.

Dhr. **Dulfer** (GL) vraagt of als gekozen wordt voor de huidige structuur, de huidige tijdelijke reservering structureel wordt.

Dhr. **Van Dijk** (CdK) antwoordt dat dit afhankelijk is van de keuze die wordt gemaakt naar aanleiding van de uitkomsten van de evaluatie.

Mw. **Hoenderdos** (directeur/bestuurder Randstedelijke Rekenkamer) antwoordt dat gekozen is voor 4 onderwerpen, omdat de delegaties namens de provincies meerdere onderwerpen hebben voorgesteld. Bovendien was geen sprake van een duidelijke top-3 als grootste gemene deler. Er was in de programmaraad wel veel overeenstemming over de waterkwaliteit. Flevoland had geen interesse in fietsbeleid, maar de overige provincies wel. Utrecht had bijvoorbeeld veel belangstelling voor de OV-concessies. De rekenkamer maakt zelf een keuze uit de onderwerpen en heeft als eerste gekozen voor waterkwaliteit. Voor de overige 3 onderwerpen zal maatwerk in het onderzoek geboden worden. Als bijvoorbeeld het fietsbeleid voor Flevoland niet of gedeeltelijk wordt onderzocht, dan ontstaat er capaciteit om ten behoeve van Utrecht meer aandacht aan OV-concessies te besteden. Daarom is de begroting nog niet uitgewerkt. De volgende stap is de onderzoeksaanpak die naar PS wordt gestuurd. Daarop kunnen PS reageren. In het proces hier naartoe gaat men in gesprek met de Statenleden die in het rondje fracties een onderwerp voorgesteld hebben. In dit rondje langs de 53 fracties zijn ruim 120 onderwerpen voorgesteld die getoetst zijn aan de criteria die gelden voor rekenkameronderzoek, zoals maatschappelijk en financieel belang, de rol van de provincie en timing. De selectie heeft geleid tot een shortlist met 9 onderwerpen die aan de programmaraad zijn voorgelegd.

De **voorzitter** concludeert dat het als hamerstuk aan PS wordt doorgeleid.

5.b. Voordracht PS wijzigingsbesluit subsidieverordening fractiebijdragen

De **voorzitter** introduceert het onderwerp. Zij concludeert dat het als hamerstuk naar PS kan worden doorgeleid.

6. <u>Rondvraag portefeuille dhr. Van Dijk en terugkoppeling deelname gemeenschappelijke aangelegenheden</u>

De **voorzitter** constateert dat er geen vragen zijn.

7. <u>B-agenda Economie, Arbeidsmarkt en Onderwijs, Bestuur, Interbestuurlijk Toezicht en Europa (EFB-onderwerpen portefeuille gedeputeerde Van der Hoek)</u>

7.a. De Kop Werkt! Voortgangsrapportage 2019, jaarprogramma 2020

De **voorzitter** introduceert het onderwerp.

Mw. **Kapitein** (D66) constateert dat de Kop van Noord-Holland een belangrijke regio is met eigen krachten en uitdagingen en daarom is dit programma heel waardevol. Qua omvang van budgetten is een aantal grote projecten nog niet afgerond of zelfs nog niet gestart, dat betreft met name de bereikbaarheidsprojecten en haven/marineprojecten in Den Helder. Bereikbaarheidsprojecten hebben per definitie een lange doorlooptijd, daarom wordt gevraagd of deze na afloop van dit programma een regulier onderdeel kunnen worden van PMI-projecten. De haven/marineprojecten zijn cruciaal voor Den Helder en voor de regio, maar deze kennen een eigen dynamiek vanwege de samenwerking met het Rijk en Defensie. Wat is er het komende jaar nog mogelijk bij deze projecten of hoe lang lopen deze door? Is dit

programma de beste vorm om de doelstellingen te realiseren of is er een betere vorm denkbaar? Of is alles in afwachting van de afronding van de strategische verkenning? De overige projecten kennen een andere aard en komen meer over als projecten die gemeenten kunnen uitvoeren. Niettemin heeft dit programma geleid tot een goede vorm van samenwerking en betere communicatie tussen de gemeenten onderling. Deze samenwerking kan zich verder ontwikkelen om hetzelfde niveau te bereiken zoals in andere regio's in de provincie het geval is. Het college wordt verzocht het komende jaar na te denken over een nog effectievere samenwerking en het realiseren van eigenaarschap in de Kop met het oog op het vervolg van dit programma na de einddatum. In ieder geval zouden de projecten voor bereikbaarheid en haven/marine door moeten gaan.

Dhr. **Hoogervorst** (SP) heeft waardering voor de intensieve samenwerking tussen gemeenten in de regio en de provincie voor een regionale aanpak van verschillende problemen onder het hoofddoel van het verbeteren van het woon-, werk- en leefklimaat in Noord-Holland. Eind 2020 wordt het programma na vier jaar afgerond. Helaas ontbreekt tot op heden een goed overzicht van alle projecten die nog lopen of die moeten worden opgestart. De voortgangsrapportage ontbeert helderheid en transparantie. Daarom wordt verzocht om een compleet overzicht op te stellen met alle resultaten van projecten, welke vervolgacties nodig zijn en hoe participatieprocessen zijn uitgevoerd en wat deze hebben opgeleverd. Bij enkele projecten is de rol van het Rijk cruciaal en het stimuleren van werkgelegenheid en de leefbaarheid in de regio is sterk afhankelijk van de visie van het Rijk op bijvoorbeeld de toekomst van de marine. Om goed voorbereid de stappen te kunnen beoordelen voor verlenging van het programma door PS, worden GS verzocht een goede evaluatie uit te voeren. De scope van de Kop Werkt is niet toereikend voor verbetering van de bereikbaarheid van de Noordkop en Texel. Zijn er mogelijkheden om de overheid bij deze problematiek te betrekken om samen te investeren?

Dhr. **Dulfer** (GL) constateert dat de voortgang van het programma moeizaam verloopt.

Dhr. **Heijnen** (CDA) vraagt op basis waarvan deze conclusie wordt getrokken, want hij heeft andere signalen gehoord van betrokkenen.

Dhr. **Dulfer** (GL) antwoordt dat deze conclusie is gebaseerd op de financiële voortgang die blijkt uit de documenten. In 2017 is ruim 20 miljoen euro gereserveerd waarvan 6 miljoen is uitgegeven. Ongeveer 10 miljoen euro is gereserveerd voor verplichtingen en hiervan is ruim 7,5 miljoen euro in het project havens en mobiliteit vertraagd. Dit jaar kan derhalve nog 4 miljoen euro uitgegeven worden, maar daarvoor is de tijd te kort. Alles bij elkaar resteert ruim 10 miljoen euro – de helft van het totaal – dat waarschijnlijk niet tot besteding komt en dat weerspiegelt een moeizame voortgang. Voor 1 oktober a.s. moet een besluit worden genomen over verlenging van het programma. Is de gedeputeerde voornemens om voor verlenging te kiezen en vindt hij dit programma met een financiële impuls de juiste manier van verbetering van werkgelegenheid en leefbaarheid in de Kop van Noord-Holland? Dit aspect zal kritisch getoetst worden wanneer het voorstel voor verlenging door GS wordt voorgelegd.

Ines **Kostiç** (PvdD) concludeert op basis van de antwoorden op technische vragen dat wordt erkend dat het ambitiedocument uit 2015 achterhaald is. In het nieuwe document dat wordt opgesteld, ziet de PvdD veel mogelijkheden voor verbetering vooral met het oog op de grote uitdagingen ten aanzien van natuur en klimaat, waarvan men zich in 2015 nog minder bewust

was. De nadruk bij investeringen in de projecten ligt op economische groei en toerisme, maar de schade van het toerisme voor natuur en klimaat wordt niet meegenomen. Zij stelt voor deze schade wel mee te laten wegen bij de selectie en evaluatie van projecten. Dezelfde eenzijdigheid komt terug bij het inzetten op en versterking van de bollenteelt, maar de afbouw van landbouwgif is geen onderdeel van het programma. De kwaliteit van lucht, bodem en water vallen hierbij in het niet en aan klimaat wordt helemaal niets gedaan. Zij verzoekt het college daarom om te focussen op een integrale aanpak. Zij verzoekt de commissie zich uit te spreken tegen economische groei als richtinggevend of doel an sich. GS worden verzocht om bij activiteiten die economische baten opleveren, ook de kosten van gezondheid, natuur en milieu in kaart te brengen.

Dhr. **Carton** (PvdA) sluit zich aan bij de SP. De voortgangsrapportage over de projecten is beperkt want deze is met name financieel gedreven. In hoeverre vertalen de andere resultaten zich in nieuwe accenten voor de rest van het programma en voor verlenging hiervan?

Dhr. **Klein** (CU) is positief over het programma om gezamenlijk met gemeenten te investeren in de Kop. Hoewel het toetsingskader is vastgesteld, is de voortgangsrapportage beperkt. Hij is overigens van mening dat PS niet inhoudelijk moeten sturen in de projecten.

Ines **Kostiç** (PvdD) constateert dat het toetsingskader een aantal jaren geleden is vastgesteld. Is de CU het ermee eens om de ambities op het gebied van klimaat, natuur en milieu in een nieuw toetsingskader aan te scherpen?

Dhr. **Klein** (CU) is het hiermee eens. Hij verzoekt om meer inzage te geven in de effectiviteit van bepaalde bestedingen, hoewel erkend wordt dat een aantal doelen niet concreet meetbaar zijn, zoals de resultaten van de investeringen in destinatiemarketing. Hij verzoekt om in de volgende rapportage aan te geven welke investeringen wel en welke niet tot het gewenste effect hebben geleid.

Mw. **Bezaan** (PVV) heeft gemengde gevoelens bij het investeringsprogramma. Het lijkt positief dat 41 van de 50 projecten uitgevoerd worden, maar het blijft lastig om de exacte economische effecten aan te geven. Is er een mogelijkheid om deze inzichtelijk te maken? De PVV vindt het opmerkelijk op pagina 3 van de toelichting bij project 711, uitvoering marketingstrategie, te lezen dat het landschap en de rijke cultuurhistorie belangrijke pijlers zijn voor de toeristische aantrekkingskracht van de Kop. Maar ook de Kop ontkomt niet aan zonnepanelen en windturbines. Project 411, huisvesting arbeidsmigranten: hiervoor is 100.000 euro beschikbaar gesteld, waarvan tot en met 2019 87.700 euro is uitgegeven. Het zou beter zijn geweest om Noord-Hollandse werklozen aan het werk te helpen ondanks het feit dat bepaalde sectoren een tekort aan arbeidskrachten ervaren.

Mw. **Van Meerten** (VVD) is enthousiast over de resultaten. Zij sluit zich aan bij dhr. Klein en zijn opmerking over het ontbreken van inzicht in de daadwerkelijke effectiviteit van projecten. Voor de toekomst verzoekt zij om een uitgebreidere rapportage over wat er bereikt is en hoe effectief men is geweest. Samenwerking is heel belangrijk, maar de bestuursopdracht van de haven voor een aantal miljoen euro leidt tot zorgen. Komt dit nog van de grond en wordt het verlengd? Is er een plan-B?

Dhr. **Heijnen** (CDA) is positief over de voortgang en de impuls van het programma op economie, bereikbaarheid en toerisme, ondanks de vertraging in de besteding van gelden door een stroperige start. De projecten komen grotendeels voort uit de regio zelf en worden mede mogelijk gemaakt door de provincie. De bestuurlijke samenwerking tussen de vier gemeenten onderling en met de provincie is versterkt. Daarom is het CDA voorstander van verlenging van het programma, mede op basis van positieve signalen uit de regio. Voor de toekomst zijn er nog voldoende wensen, zoals verbetering van de bereikbaarheid van Texel en een betere doorgeleiding van de verkeersstromen naar en door Den Helder, zeker nu Den Helder verder zal groeien door uitbreiding van de marine.

Dhr. **Dekker** (FvD) is positief over het programma, want de economische versterking is inderdaad tot stand gekomen. De verlenging wordt ondersteund, mede vanwege de positieve geluiden.

Gedeputeerde **Van der Hoek** dankt voor de positieve reacties en neemt de opmerkingen over het feit dat projecten niet goed lopen en over wat zij opleveren in acht. Gezien de aard van de opmerkingen veronderstelt hij dat de commissie enkel heeft kennis genomen van één overzicht van de projecten en niet van het digitale magazine waarin uitgebreid en diep wordt ingegaan op de stand van zaken van de pijlers waarop het programma is gebaseerd. Sommige projecten zoals over mobiliteit, bereikbaarheid en de civiele haven/marine duren lang, onder andere vanwege gewijzigde inzichten, maar deze investeringen zijn wel noodzakelijk. Voor de gevolgen voor de haven/marine kan gedeputeerde Pels worden aangesproken die binnenkort PS nader zal informeren via de Gateway Review. Het opnemen van de afspraken over mobiliteit in het PMI is een mogelijkheid, maar veel projecten lopen nog, daarom zal er wellicht voor worden gekozen om het programma met een jaar te verlengen, zodat deze projecten goed kunnen worden afgerond. In maart 2020 ontvangt de stuurgroep een overzicht van afgeronde, vertraagde en te vervallen projecten. Op dat moment kan de gedeputeerde uitsluitsel geven over de noodzaak van verlenging met een jaar om het programma op juiste wijze af te ronden.

Dhr. **Heijnen** (CDA) vraagt of het mogelijk is om het programma voor een langere periode of meerdere keren met een jaar te verlengen.

Gedeputeerde **Van der Hoek** antwoordt dat dit afhankelijk is van het te nemen besluit door de stuurgroep. De verlenging met een jaar is met name gericht op het afronden van lopende projecten. Als men kiest voor voortzetting van het programma, dan dient eerst duidelijk te zijn wat het heeft opgeleverd en wat de effecten zijn geweest. De regio heeft een concept regioakkoord opgesteld en samen met het ambitiedocument dat zij gaat vaststellen, vormt dit de basis voor de keuze voor verlenging van het huidige programma of het opstellen van een ander programma. Dit jaar wordt een effectrapportage van de maatschappelijke en economische effecten opgesteld en ook van de governance vindt op verzoek van de provincie een evaluatie plaats om een goede keuze over de voortzetting van het programma te kunnen maken.

Dhr. **Hoogervorst** (SP) begrijpt dat er projecten zijn die dit jaar of in 2021 afgerond zijn of worden. Is het mogelijk om te kiezen voor De Kop Werkt '2.0'. waarin nieuwe projecten anders worden ingericht, indachtig de opmerkingen van de PvdD en lopende projecten uit dit programma te halen en deze zelfstandig af te ronden?

Gedeputeerde **Van der Hoek** stelt voor eerst de evaluatie en de effectrapportage af te wachten, want die vormen samen met het regioakkoord de basis voor het afronden en actualiseren van het ambitiedocument. Dat geldt eveneens voor het rondje langs de gemeenten in maart over de voortgang van individuele projecten. Daarna kan worden beoordeeld of de wensen van de PvdD over het opnemen van de gevolgen voor het klimaat en effecten op de natuur hierin worden meegenomen.

Ines **Kostiç** (PvdD) vraagt of PS nog kunnen sturen op het ambitiedocument want de kaders hiervan vormen de basis voor nieuwe projecten.

Gedeputeerde **Van der Hoek** antwoordt dat dit te zijner tijd moet worden beoordeeld wanneer de uitslagen van de effectrapportage en evaluatie bekend zijn. Er kunnen dan aanbevelingen worden gedaan om mee te nemen in het regioakkoord. Voor nu gelden de kaders van 2015 maar gezien de huidige tijdsgeest, moet meer ruimte komen voor actuele onderwerpen en ontwikkelingen. De aanleiding voor de huisvesting van arbeidsmigranten wordt veroorzaakt door het feit dat te weinig mensen zich aanmelden voor deze werkzaamheden.

Tweede termijn

Dhr. **Dulfer** (GL) is blij dat alvorens tot voortgang of verlenging wordt besloten, een goede effectrapportage en evaluatie worden voorgelegd. Hij vindt het vreemd dat een aantal fracties positief is over de ontwikkelingen, want 50% van het budget komt niet tot besteding en dat is geen groot succes.

De **voorzitter** concludeert dat de gedeputeerde heeft toegezegd dat het onderwerp terugkomt op de agenda van de commissie na afronding van de effectrapportage, de evaluatie en het ambitiedocument.

7.b. Afdoening motie 74-2019: Dierenwelzijn meenemen bij evenementensponsoring en de door GS vastgestelde uitgangspunten evenementensponsoring 2020-2023

De **voorzitter** introduceert het onderwerp. Als eerste geeft zij het woord aan mw. Pesie namens Stichting Dier & Recht die inspreekt over dierenwelzijn.

Mw. **Pesie** spreekt in namens Stichting Dier & Recht. Zij is tegenstander van subsidiëring van paardensportevenementen want dit zijn commerciële evenementen en die hoeven niet gesubsidieerd te worden. Ook de landbouwshow Opmeer verdient geen subsidie omdat dieren daar de hele dag te kijk worden gesteld waardoor zij veel stress ervaren. Dat geldt ook voor de activiteiten met paarden, zoals het rijden met koetsjes, want zij ondervinden veel pijn van de neusriem en het trekken aan het – te strakke – bit in de mond. Uit onderzoek bij 739 sportpaarden bleek de neusriem zo strak te zitten dat controle zelfs niet kon plaatsvinden. De controle van het hoofdstel zou zichtbaar voor het gehele publiek moeten plaatsvinden. 40% tot 80% van de paarden loopt tijdens wedstrijden door het bit verwondingen op in de mond, afhankelijk van de tak van sport. Bij bloedingen worden paarden gediskwalificeerd, maar veel oorzaken van deze verwondingen leiden niet tot bloeden, waardoor zij gewoon worden ingezet. Als voorwaarde voor het verlenen van subsidie zou gesteld moeten worden dat er onafhankelijke dierenartsen worden ingezet die de dieren objectief kunnen onderzoeken.

Mw. **Van Oorsouw** (SP) gaat ervan uit dat er bij evenementen met dieren standaard dierenartsen aanwezig moeten zijn.

Mw. **Pesie** bevestigt dat bijvoorbeeld bij Jumping Amsterdam er 8 dierenartsen ingezet worden op 190 paarden, maar deze dierenartsen zijn ingehuurd door de sector en er wordt enkel naar symptoomoplossing gezocht en er wordt niet gefocust op de oorzaken van stress en verwondingen. Onafhankelijke dierenartsen moeten de problemen transparant in kaart brengen, want dan komt men zeker tot andere conclusies.

Dhr. **Dulfer** (GL) vraagt of paardensport helemaal verboden moet worden of dat deze in bepaalde omstandigheden wel kan plaatsvinden, zoals bij Jumping Amsterdam.

Ines **Kostiç** (PvdD) leest in de brieven van de sector over de intrinsieke motivatie van paarden om een topprestatie te leveren bij dressuur en springen. Hoe denkt mw. Pesie hierover? Welke problemen bestaan er bij de tuigpaardenrijders bij de landbouwshow in Opmeer en hoe wordt hiertegen opgetreden?

Dhr. **Klein** (CU) is verbaasd over deze signalen, want hij veronderstelt dat dergelijke activiteiten worden ondernomen door dierenliefhebbers. Gaat het om nieuwe inzichten die breed gedeeld worden?

Mw. **Kapitein** (D66) constateert dat de paardensport al heel lang bestaat. Is er een specifieke aanleiding voor de inspraakreactie van vandaag? Zijn de problemen verslechterd of bestaan deze al eeuwenlang?

Mw. **Pesie** rijdt zelf af en toe ook paard en heeft ervaren dat dieren veel dingen kunnen leren met beloningsgericht werken met voedsel of stemcommando's, dus zonder dwang en zonder een bit in de mond. Hiervoor worden zelfs aparte wedstrijden georganiseerd, die overigens niet leiden tot Olympische prestaties. Deze andere omgang met dieren is traditioneel nog niet geaccepteerd. Vroeger was er minder kennis beschikbaar en werden paarden met name ingezet bij oorlogsvoering en daarom moesten zij 100% reageren op de wijze zoals door de mens bedoeld werd. Nu zijn dergelijke methoden niet meer noodzakelijk en door voortschrijdend wetenschappelijk inzicht, zijn de perspectieven veranderd. Het tuig-paardrijden vereist een andere manier van trainen, want de huidige werkwijze leidt tot problemen met bijvoorbeeld een tweede bit/opzetteugel. Dit is nog minder diervriendelijk. Intrinsieke motivatie leidt bij paarden tot normaal kuddegedrag, maar uit zichzelf springt een paard in een bak niet over hindernissen. Alle wetenschappelijke onderzoeken over dit onderwerp leiden niet tot discussie, maar er zijn twee onderzoeksgroepen, een is in dienst van de paardensport die onderzoekt hoe de paardensport diervriendelijker kan worden en de tweede groep onderzoekt hoe het paard gehouden moet worden zodat hij voldoende beweging krijgt en goed verzorgd wordt. Bij 130 onderzochte paarden had 53% zweren in de mond en de ruiters hadden dat niet door omdat zij gewend zijn aan bepaald gedragingen en reacties. Zij realiseren zich niet dat het paard pijn heeft. Over hoe een paard pijn laat zien bestaat overigens geen discussie.

De **voorzitter** geeft het woord aan de tweede inspreker, mw. Westerduin namens de KNHS en jumping Amsterdam.

Mw. **Westerduin** is dierenarts en lid/bestuurslid van diverse nationale en internationale organisaties en van groepen wetenschappers die onderzoek doen naar de gezondheid van paarden. Het gaat vandaag over het meenemen van dierenwelzijn bij de beoordeling van sponsoringaanvragen en dat initiatief wordt toegejuicht. De paardensport is heel breed en op elk niveau staan de veiligheid en gezondheid van de paarden centraal. Alle instructeurs op alle niveaus zijn gecertificeerd en moeten zich bijscholen om hun licentie te behouden. Dat geldt ook voor juryleden en stewards bij wedstrijden. De wedstrijden zijn bedoeld om de voortgang van de training te testen. Van Nederlandse paarden is de hele carrière in beeld. Bij de training wordt gekeken naar waar het paard zich zowel fysiek als mentaal goed bij voelt. Tijdens de wedstrijden gelden strenge regels die zijn vastgelegd in het wedstrijd- en dopingreglement dat voor paarden veel strenger is dan voor ruiters. Elke ruiter heeft het wedstrijdreglement en de gedragscode voor het paard geaccordeerd. Stewards en dierenartsen checken de omstandigheden tijdens wedstrijden. Via het tuchtrecht worden overtreders van de regels bestraft en deze regels gelden tijdens alle jaarlijkse 9.000 wedstrijdactiviteiten. Jumping Amsterdam valt onder de internationale regels van de Wereldbond die overigens gelijk zijn aan die van de KNHS. Bij de start worden de paarden veterinair gecheckt of zij 'fit to compete' zijn. De paardensector werkt hard aan bewustzijn van het paardenwelzijn en optimalisatie hiervan. Zonder paardenwelzijn kan er geen paardensector bestaan en daarom staat dit aspect centraal in opleidingen. Zij nodigt de commissieleden uit om een keer te komen kijken bij een wedstrijd.

Mw. **Van Oorsouw** (SP) vraagt of er ook toezicht wordt gehouden bij trainingen.

Dhr. **Klein** (CU) vraagt naar aanvullende mogelijkheden – naast de huidige maatregelen – om bij te dragen aan het verhogen van dierenwelzijn.

Dhr. **Dulfer** (GL) vraagt naar de door mw. Pesie geclaimde schade die onder andere door bitten wordt veroorzaakt. Kan mw. Westerduin de alternatieve manieren voor het leiden van paarden toelichten?

Ines **Kostiç** (PvdD) vraagt zich af in hoeverre mw. Westerduin de bijdrage en de zogenaamde onwaarheden van mw. Pesie heeft kunnen ontkrachten, zoals zij in de eerste zin van haar bijdrage aankondigde. Het onderzoek naar de publieke opinie richt zich helemaal niet op dierenwelzijn, dus waarom is dit rapport toegestuurd?

Mw. **Westerduin** bevestigt dat haar bijdrage met name focust op de criteria die worden gesteld in het kader van evenementensponsoring en wedstrijden. Buiten wedstrijden zoals tijdens trainingen is geen sprake van controles vanwege ontbrekende menskracht. De mens wil graag met het paard samenwerken en daarop wordt ingezet. Daarom is de afgelopen tien jaar veel onderzoek gedaan naar het bevorderen van het welzijn van het paard en de resultaten worden geïmplementeerd in opleidingen en opgenomen in de taken van toezichthoudende functies. Er mag tot op het hoogste Nederlandse wedstrijdniveau bitloos worden gereden, maar hier is nog weinig vraag naar. Zij wil liever niet met de vinger wijzen naar mw. Pesie, maar een aantal zaken klopt niet, want bitloos rijden is dus wel toegestaan, evenals het rijden met een neck rope in plaats van een hoofdstel. Zij nodigt PS uit om een keer een wedstrijd van Jumping Amsterdam bij te wonen. Dan zal blijken dat wel degelijk sprake is van intrinsieke motivatie bij de paarden. Was dat niet het geval, dan zouden zij niet op het hoge niveau kunnen functioneren waarop zij nu actief zijn. Uit het onderzoek naar de publieke opinie blijkt

overigens dat leden van de landelijke PvdD geen tegenstander zijn van bijvoorbeeld Jumping Amsterdam.

De **voorzitter** verzoekt mw. Westerduin eventuele aanvullingen schriftelijk toe te sturen.

Ines **Kostiç** (PvdD) constateert dat er dankzij de inzet van PS zeker een verbeterslag is doorgevoerd in het sponsorbeleid. Zij moet helaas constateren dierenwelzijn onvoldoende is meegenomen in het sponsorbeleid. Dieren hebben eigen behoeften en recht op een leven zonder pijn en stress. Uiterlijk 2022 heeft het kabinet besloten dat dit perspectief van het dier leidend moet zijn. Daarom zijn de meerjarige sponsorcontracten met de landbouwshow en Jumping Amsterdam onwenselijk, want bij deze evenementen is dierenwelzijn van ondergeschikt belang, aangezien zij tot onnatuurlijke handelingen en houdingen worden gedreven en omdat het specifieke gedrag wordt veronachtzaamd. Van jongs af aan is bij paarden sprake van dwang, het dier weet dus niet beter en er is geen sprake van vrije keuze. Dieren staan vooral op stal en het sociale aspect ontbreekt. Bij Jumping Amsterdam vinden ook westernactiviteiten plaats vanuit historische perspectief en dat leidt tot veel leed. Ook bij de landbouwshow bestaan problemen met demonstraties en keuringen van allerlei dieren en wordt dierenleed veroorzaakt zoals voor papegaaien in kleine kooien en tuigpaardenraces met onnatuurlijke houdingen en dikbilstieren die bezwijken onder de eigen spiermassa. Wil de provincie met een eigentijds bestuur dergelijke activiteiten ondersteunen en delen met de buitenwereld? De intenties van de sector zijn goed bedoeld, maar men moet hier niet in willen investeren gezien de grote misstanden. Er is bij het evenementenbeleid nu alle ruimte om nieuwe keuzes te maken om te voorkomen dat dieren op deze wijze worden gebruikt. De motie is absoluut nog niet afgedaan, want het dierenwelzijn wordt alleen geadresseerd door het opvragen van een rapport van de landbouwshow en Jumping Amsterdam over de wijze waarop wordt omgegaan met dierenwelzijn. Het dierenwelzijn moet door een onafhankelijk bureau getoetst worden.

Dhr. **Dulfer** (GL) is ook niet tevreden over de invulling van de motie. In de toelichting is onder het kopje duurzaamheid nu ook dierenwelzijn vermeld, maar in deze toelichting moet ook ingegaan worden op de wijze waarop men met het dierenwelzijn wil omgaan. Hij stelt voor om het dierenwelzijn samen met de organisaties zoals van Jumping Amsterdam te bediscussiëren en de wensen van PS hierbij te betrekken.

Ines **Kostiç** (PvdD) vraagt of GL van ook mening is dat de geschetste misstanden nu eerst aangepakt moeten worden alvorens een discussie wordt gevoerd.

Dhr. **Dulfer** (GL) wil de excessen met dieren zeker oplossen, maar de vraag is of hiervoor eenzijdige maatregelen genomen moeten worden of dat er eerst een brede discussie met de sector gevoerd moet worden om hierin verder te komen. Onlangs is een groot sponsorcontract afgesloten met Sail Amsterdam. Hoe zijn de nieuwe uitgangspunten zoals ten aanzien van duurzaamheid, hierin verwoord?

Mw. **Van Oorsouw** (SP) refereert aan de levendige discussie in de commissie over de motie dierenwelzijn, waarvan helaas weinig terugkomt in de vastgestelde uitgangspunten van GS. Het woord ‘dierenwelzijn’ is slechts twee keer vermeld in de tekst bij duurzaamheid zonder nadere toelichting, dus hoe kan hieraan invulling worden gegeven? Hoe heeft het college de

discussie in de commissie verwoord in de uitgangspunten en hoe gaat het college dierenwelzijn betrekken bij toekomstige sponsorcontracten?

Gedeputeerde **Van der Hoek** meldt dat vandaag de afdoening van de motie ten aanzien van het opnemen van dierenwelzijn in de sponsorregels voorligt en alle andere onderwerpen die aan de orde zijn gekomen, worden hier niet bij betrokken want die vallen buiten het agendapunt. Dierenwelzijn is nu als criterium vermeld in de voorwaarden en het is aan GS om dit criterium concreet vorm te geven in de vast te stellen contracten. Achteraf kunnen de afspraken door PS getoetst worden. Dit is een leerproces en het zal niet zo zijn dat dit in alle contracten meteen vanaf het begin succesvol wordt uitgevoerd. Jumping Amsterdam start dit jaar met een educatief kennisprogramma, de kennisstal, en het informeren van bezoekers over de verzorging van paarden. Dat gesprek wordt ook met de landbouwshow aangegaan. Er wordt constant inzet gepleegd op het verbeteren van dierenwelzijn onder andere door de inzet van professionals, dat ervaart hij als paardensportbeoefenaar ook persoonlijk. Dat betreft het afbouwen van gebruik van het bit en de andere wijze waarop maneges met omgaan, door hen bijvoorbeeld overdag in de wei te zetten.

Ines **Kostiç** (PvdD) vraagt of GS erkennen dat het geschetste romantische beeld van hoe paarden worden gehouden, niet conform de praktijk is. Willen GS toezeggen om iets te gaan doen aan de papegaaien in de kleine kooien en dikbilkoeien bij de landbouwshow?

Gedeputeerde **Van der Hoek** constateert een welles-nietes discussie tussen partijen en daar gaat hij niet aan meedoen. Hier beperkt de discussie zich tot Jumping Amsterdam en of er voldoende waarborgen zijn om het dierenwelzijn te waarborgen en daarvan is inderdaad sprake. Dit past binnen de uitgangspunten van het sponsorbeleid. Dierenartsen controleren tijdens wedstrijden en er is wet- en regelgeving van kracht en als daaraan voldaan wordt, dan is een discussie in deze zaal over wat er wel of niet klopt, niet aan de orde. De vogelshow is in de landbouwshow al afgeschaft en de andere thema's zijn onderwerp van gesprek met de organisatie. Het opnemen van het criterium dierenwelzijn biedt volgens GS juist een mogelijkheid om hier extra op te sturen tijdens evenementen. Mochten PS in de toekomst besluiten de sponsoring van deze organisaties te beëindigen, dan verdwijnt ook de mogelijkheid om verbeteringen aan te brengen. PS krijgen inzicht in de afspraken die GS over dierenwelzijn gaan maken, maar hij benadrukt dat het eerste jaar niet alle problemen opgelost kunnen worden. Wel wordt hiermee de mogelijkheid geschapen om samen met de organisaties tot een nieuwe opzet te komen. Ook het gehandicaptenbeleid wordt als nieuw element betrokken in de sponsorafspraken.

Tweede termijn

De **voorzitter** constateert dat een meerderheid van de commissie heeft aangegeven dat de motie is afgedaan. De gedeputeerde heeft toegezegd aan PS inzage te geven in de wijze waarop dierenwelzijn wordt vertaald in afspraken in de sponsorcontracten.

Dhr. **Dulfer** (GL) vraagt hoe PS worden geïnformeerd en hoe zij de vinger aan de pols kunnen houden bij het monitoren van de afspraken over het waarborgen van dierenwelzijn in contracten.

Gedeputeerde **Van der Hoek** antwoordt dat na drie jaar een evaluatie plaatsvindt, dit is reeds toegezegd, maar tussentijds zal PS jaarlijks via een voortgangsbrief worden geïnformeerd over de ontwikkelingen zodat de effectiviteit getoetst kan worden en de regels kunnen worden aangescherpt.

8. Rondvraag portefeuille dhr. Van der Hoek en terugkoppeling deelname gemeenschappelijke aangelegenheden

Dhr. **Hoogervorst** (SP) refereert aan de berichtgeving eind vorige week over de negatieve ontwikkelingen ten aanzien van toenemende winkelleegstand. Onder andere in Hilversum loopt een pilot. Gaat de provincie reageren op deze berichtgeving en zo ja, komen er namens de provincie maatregelen om deze ontwikkelingen tegen te gaan?

Gedeputeerde **Van der Hoek** heeft het artikel gelezen. De provincie gaat niet onmiddellijk actie nemen, want dat is primair aan de gemeenten, maar hij spreekt in regionaal verband en in de MRA wel over deze ontwikkelingen, evenals met wethouders economie. Eventuele acties zullen in gezamenlijkheid plaatsvinden en in dat geval zullen PS geïnformeerd worden.

9. B-agenda Financiën, Cultuur en Erfgoed, Sport, Personeel en Organisatie en Inkoop (EFB onderwerpen portefeuille gedeputeerde Pels)

9.a. Afdoening motie 39-2019: aanleggen erfgoedregisters Noord-Hollandse gemeenten (B-agenda EFB 20 januari 2020)

De **voorzitter** introduceert het onderwerp.

Mw. **Vastenhouw** (FvD) beschouwt de motie als afgedaan.

Mw. **Van Oorsouw** (SP) is blij dat de meeste gemeenten erfgoedregisters hebben. Kunnen GS toezeggen dat zij in het kader van de herziening van omgevings- en bestemmingsplannen zullen toezien op het door gemeenten minimaal opnemen van provinciale en Rijksmonumenten?

Gedeputeerde **Pels** antwoordt dat conform de wet en de eigen verordening dit reeds op deze wijze wordt en zal worden uitgevoerd.

9.b. Monumenten: Brief GS aan PS inzake Noord-Hollandse waarderingskaart voor stolpboerderijen (B-agenda EFB 20 februari 2020)

De **voorzitter** introduceert het onderwerp. Zij geeft eerst het woord aan de inspreker, dhr. Van Zutphen.

Dhr. **Van Zutphen** spreekt in als voorzitter van de Boerderijstichting Noord-Holland. In monumenten- en stolpenland is veel in beweging en de vraag die voorligt is of betere bescherming van stolpen mogelijk is. Men kan constateren dat alle stolpen voor nieuwe functies gebruikt worden, met uitzondering van een klein aantal waar boeren de stolp nog steeds als woning en boerderij gebruiken. De focus bij het stolpenbeleid is verplaatst naar het erf, maar alle aangebrachte wijzigingen hebben gevolgen voor de gehele omgeving en de samenhang tussen het gebouw, het erf en landschap. De stichting wil voor een betere bescherming van stolpen met name de beschikbare kennis uitbreiden, want het inhoudelijke draagvlak voor het behoud van boerderijen gaat achteruit. De agrarische stolpen zijn 500 jaar lang beheerd door boeren en zij wisten precies hoe dat moest. Daarna zijn er andere

eigenaren gekomen die nieuwe functies willen creëren en dat heeft geleid tot een sterke vermindering van de benodigde kennis. Daarom investeert de stichting met name in het vergaren en beschikbaar stellen van kennis over stolpboerderijen, want zij kiest voor de optie van het opstellen van beleid gevoed door kennis, bewustzijn en de betrokkenheid van een grote groep eigenaren die zorgdraagt voor onderhoud van hun eigendom.

Mw. **Van Oorsouw** (SP) vraagt naar de mening van het toepassen van waarderingskaarten voor de kennisborging.

Dhr. **Van Zutphen** vindt de waarderingskaart een belangrijk instrument om de waarde van het bestand objectief vast te stellen.

Dhr. **Dulfer** (GL) meldt dat de provincie een bepaalde urgentie voelt voor het behoud van stolpboerderijen, maar volgens de stichting gaat het erom dat eigenaren voldoende deskundig worden geïnformeerd om onhandige verbouwingen te voorkomen en minder over het stopzetten van het verval en het slopen van stolpboerderijen.

Dhr. **Van Zutphen** antwoordt dat een groot aantal eigenaren jaarlijks veel in het onderhoud investeert, maar de effectiviteit en maatschappelijke waarde van het gangbare onderhoud kan aanzienlijk verhoogd worden wanneer de eigenaren over voldoende kennis beschikken. Hierdoor wordt het cultuurhistorisch erfgoed behouden en wordt verloedering met alle negatieve effecten van dien, voorkomen.

Mw. **Van Meerten** (VVD) vraagt of veel stolpboerderijen als gemeentelijk monument zijn aangemerkt.

Dhr. **Van Zutphen** meldt dat slechts 12% van de stolpen als monument is aangemerkt – gemeentelijk, provinciaal, Rijk – mede doordat het beleid om een historisch belangrijk gebouw als monument aan te merken wordt belemmerd door het beschikbare geld voor monumenten, want de restauratie van een stolpboerderij kost al snel 700.000 tot 800.000 euro. Daarom is de vraag welke strategie moet worden toegepast om stolpen te behouden en eigenaren te stimuleren.

Mw. **Vastenhouw** (FvD) vraagt of als er meer wordt geïnvesteerd in kennis van eigenaren, zij bereid zijn meer geld te investeren.

Dhr. **Van Zutphen** antwoordt dat eigenaren nu al veel investeren. Een gemiddelde van 10.000 euro voor gangbaar onderhoud is al heel veel voor een doorsnee bewoner van een stolp. Twee jaar geleden is het initiatief genomen om alle kennis te verzamelen en beschikbaar te stellen aan alle belanghebbenden.

De **voorzitter** licht het voorstel voor behandeling van het onderwerp toe.

Dhr. **Kanik** (D66) heeft drie vragen. Hoe functioneert de stolpencoach die de vorige periode is ingezet? Waarom is gewacht op de waarderingskaart met het instellen van een adempauze van 6 weken? Hoe is het gesprek van de gedeputeerde met de Erfgoedvereniging Heemschut verlopen?

Mw. **Vastenhouw** (FvD) vraagt naar de inhoud van het huidige beleid voor stolpen. Wat is de visie van GS op stolpenbeleid en boerderijen in het algemeen en welke signalen ontvangen GS hierover? Hoe gaan GS de resultaten van de waarderingskaart koppelen aan de praktijk? Wat zijn de nu voorliggende plannen tot bescherming? Is er voldoende gebudgetteerd voor onderhoud en voorkoming van verval en welke beschermingsmogelijkheden hebben GS voor ogen, zoals restauratie?

Mw. **Bezaan** (PVV) vraagt hoe het beschermen van stolpboerderijen zich verhoudt tot het voornemen van GS om geheel Noord-Holland vol windturbines en zonneparken te zetten. Staat dit niet haaks op elkaar? Staat de gedeputeerde ervoor open om bij stolpboerderijen geen windturbines en zonneparken toe te staan? Op bladzijde 4 van de brief staat bij de financiële aspecten/risico's een onduidelijk bedrag. Hoe hoog is dit bedrag concreet?

Dhr. **Dulfer** (GL) vraagt zich af wat de urgentie van het onderwerp is, aangezien een groot aantal boerderijen al is verdwenen en/of gesloopt of op instorten staat terwijl dhr. Van Zutphen juist de nadruk legt op het vergaren en beschikbaar stellen van kennis.

Mw. **Van Oorsouw** (SP) vraagt welke status de stolpen en stolpenstructuren krijgen binnen het bijzondere provinciale landschap in de Omgevingsverordening.

Dhr. **Klein** (CU) vraagt of op de waarderingskaart alle stolpen vermeld worden of enkel de stolpen met toegevoegde waarde. Hoe is het mogelijk dat door provinciaal wegenbeleid 8 stolpen per jaar verdwijnen? Zijn er tegenargumenten voor uitbreiding van de provinciale monumentenlijst met 70 stolpen?

De **voorzitter** schorst de vergadering voor een paar minuten. De vergadering wordt heropend.

Gedeputeerde **Pels** gaat in op de gestelde vragen. De stolpencoach heeft zeker geleid tot een positief effect, mede ook door inzet van de loods herbestemming, want hierdoor ontstaat steeds meer aandacht voor het onderwerp. Het voornemen om een stolp te slopen, moet gemeld worden bij de gemeente en indien wordt gekozen voor de waardenkaart, zou het een optie zijn om hier iets over op te nemen. In het prettige gesprek met de Erfgoedvereniging is overeengekomen om gezamenlijk in te zetten op het motiveren van eigenaren, erfgoedverenigingen en de verschillende overheden. Op dit moment is er geen apart stolpenbeleid van kracht. Aan de hand van de waardenkaarten wordt gekozen voor het gezamenlijk met PS en de buitenwacht, verenigingen en eigenaren vormgeven van het beleid. Dat is de visie van GS. Via het fonds voor erfgoed kan gebruik worden gemaakt van leningen voor restauraties. Windturbines worden door GS niet betrokken bij de waarderingskaart en het beschermen van stolpen. Het exacte bedrag moet zijn 150.000 euro. Per jaar verdwijnen 24 stolpen, daarom is dit het moment om te starten met het opstellen van beleid voor behoud en bescherming, want intussen is al de helft van de stolpen verdwenen. De status binnen het bijzonder provinciaal landschap is zodanig dat wanneer iets verdwijnt of gesloopt wordt, er iets vergelijkbaars moet terugkomen, dus gekoppeld aan het volume. Alle stolpen worden betrokken bij het vaststellen van de te beschermen gedeelde waarden.

Mw. **Vastenhouw** (FvD) vraagt wat volgens de visie van GS voldoende is.

Gedeputeerde **Pels** stelt voor eerst de waarderingskaart op te stellen met waarden over de identiteitsdragers en het aantal stolpen dat deze vertegenwoordigen en hoe dat samen met de eigenaren wordt vastgesteld. Stolpen kunnen geleidelijk verdwijnen door infrastructurele ingrepen, maar ook door dijkversterkingsactiviteiten of verstedelijking. De monumentenlijst kan nog uitgebreid worden naar 70 objecten, maar de ruimte voor uitbreiding is beperkt en de universele waarde is bepalend. Het subsidiëren van provinciale monumenten is tevens een oorzaak van beperking, maar dat wordt niet de beperkende factor bij het beschermen van stolpen. De kaart kan vrij snel worden geproduceerd, mede dankzij het werk van de boerderijstichting. Het inlassen van een adempauze terwijl de waarde van een aangemelde stolp niet bekend is, is een te zwaar verzoek aan eigenaren.

Tweede termijn

Mw. **Kuiper** (CDA) vindt de waarderingskaart op zich heel waardevol, maar ook het proces er naartoe is belangrijk, vooral richting gemeenten, want het is primair hun verantwoordelijkheid om de panden te beschermen. Het is goed om bij het proces van het opstellen van de waarderingskaart ook nieuwe methodieken te betrekken. Het CDA kiest daarom voor optie 2.

Mw. **Van Oorsouw** (SP) is voorstander van optie 3, het instrueren van gemeenten om een sloopvergunningsstelsel te hanteren, want hierdoor kan een politiek controleerbare afweging plaatsvinden. Ook optie 4, herbestemming, wordt toegejuicht.

Mw. **Van Meerten** (VVD) sluit zich aan bij het CDA. De VVD wil best optie 2 ondersteunen, mits gemeenten een verzoek kunnen indienen en dat het niet verplichtend wordt opgelegd.

Dhr. **Kanik** (D66) is voorstander van een sloopvergunning. De huidige sloopmelding naar gemeenten werkt niet, want hierdoor hoeft slechts een dag van te voren een melding gedaan te worden en de dag erna is de boerderij al gesloopt. Een sloopvergunning biedt een adempauze van 6 weken in welke periode door betrokken partijen naar andere oplossingen kan worden gezocht. Daarom wordt optie 3 ondersteund.

Mw. **Bezaan** (PVV) steunt optie 3, gemeenten instrueren om een sloopvergunningstelsel te hanteren voor geclassificeerde stolpen van de stolpenkaart. Slopen zonder vergunning moet onmogelijk worden.

Dhr. **Dulfer** (GL) kiest voor optie 3, het instellen van een sloopvergunning, juist om te voorkomen dat er hier en daar een boerderijtje staat en dat stolpboerderijen een soort openluchtmuseum karakter krijgen. De linten van stolpen – als ruimtelijke component – moeten daarom beschermd worden.

Mw. **Vastenhouw** (FvD) kiest voor optie 3.

Dhr. **Klein** (CU) kiest optie 2, want uit de waarderingskaart kan blijken dat bepaalde stolpen heel belangrijk zijn vanwege specifieke kwaliteiten. Er wordt dus een waarderingskaart opgesteld waarvan een stimulerende werking uitgaat. De top van de kaart kan additioneel op de provinciale monumentenlijst geplaatst worden. Ook elementen van optie 4 worden ondersteund.

Mw. **Abdi** (PvdA) kiest voor optie 2.

Dhr. Beving (50plus/PvdO) is voorstander van de waarderingskaart. Hetgeen gezegd is over optie 3, wordt ondersteund. Het vergaren en ter beschikking stellen van kennis is een belangrijk aandachtspunt maar dat ontbreekt in het geheel.

De **voorzitter** constateert dat er 31 stemmen zijn voor optie 3 en 20 voor optie 2. Een aantal fracties heeft geen uitspraak gedaan en optie 4 wordt gedeeltelijk ondersteund door de SP. Ook de CU ondersteunt enkele elementen uit optie 4.

Derde termijn

Mw. **Kuiper** (CDA) is verrast door het feit dat velen voor optie 3 kiezen, want een sloopvergunning kan goed werken, maar dat de provincie gemeenten hiertoe gaat verplichten, gaat te ver. De gemeenten moet de gelegenheid geboden worden om zelf te concluderen dat een sloopvergunningstelsel goed werkt zodat hen de bevoegdheid kan worden gegeven om een dergelijk stelsel in te voeren. De vraag is wat de financiële consequenties voor de eigenaar van de stolp zijn bij het verbieden van sloop.

Dhr. **Klein** (CU) sluit hierbij aan, want dit is ook veel meer in lijn met de Omgevingswet en Omgevingsverordening. De gemeenten moeten de ruimte krijgen om samen met de provincie vast te stellen wat waardevol is en niet verplicht worden om een sloopverordening vast te stellen.

Dhr. **Dulfer** (GL) is geen voorstander van het opleggen van verplichting een gemeenten. Het opnemen van de stolpenstructuur in de Omgevingsverordening geeft richting aan gemeenten bij hoe zij moeten handelen. Dit is als zodanig verwerkt in optie 3.

Mw. **Van Oorsouw** (SP) vindt een stolp een uniek stukje erfgoed dat alleen in Noord-Holland voorkomt. Daarom heeft de provincie een grote verantwoordelijkheid om toe te zien op het behoud van de stolpen en stolpenstructuur. Gemeenten maken weleens een andere afweging en daarom is het belangrijk om een politiek controleerbare sloopvergunning in het leven te roepen.

Mw. **Van Meerten** (VVD) vraagt hoe de SP aankijkt tegen de taak van de gemeenteraden die daarover moeten besluiten.

Mw. **Van Oorsouw** (SP) vindt een vergunningenstelsel hiervoor een mooi instrument.

Dhr. **Klein** (CU) vindt het vreemd dat hiervoor een sloopvergunningstelsel nodig is, want de inspreker stelt dat 3.500 stolpen beheerd worden door enthousiaste eigenaren. Per jaar verdwijnen 25 stolpen waarvan 8 door brand – hetgeen niet voorkomen kan worden met een sloopvergunning – en 8 door provinciaal beleid. Slechts 8 stolpen verdwijnen door verwaarlozing en het is nog maar de vraag of verwaarlozing kan worden ingeperkt door het hanteren van een sloopvergunning. Waarom wordt zo'n zwaar middel ingezet voor een dergelijk klein effect van 8 stolpen die verwaarloosd worden? Daarom moeten er met optie 4 nieuwe middelen ontwikkeld worden om de eigenaren te bewegen tot herbestemming van hun stolp te komen of deze op een andere manier te gaan gebruiken.

Dhr. **Kanik** (D66) constateert dat een vergunning leidt tot een adempauze van 6 weken en met enkel een melding kan de stolp de dag erna al verdwenen zijn. Om verwaarlozing tegen te gaan, is het beter een sloopvergunning af te geven, want dan is er tijd om te handelen. De sloopvergunning wordt steeds negatief benaderd, maar er is ook een positieve insteek mogelijk. Veel eigenaren van stolpen weten vaak niet wat de mogelijkheden zijn, daarom dient de provincie de regie te pakken en samen met de eigenaar te zoeken naar alternatieve bestemmingen en/of archeologisch onderzoek te doen.

Mw. **Van Meerten** (VVD) constateert dat gemeenteraden en inwoners erg betrokken zijn. Wanneer een besluit moet worden genomen, dan verricht de gemeente eerst archeologisch en ander onderzoek. Zij pleit er daarom voor om de gemeenten in hun eigen kracht te laten. Met een sloopvergunning wordt het doel niet bereikt en bovendien gaat het om een klein percentage. Met optie 1 en 2 kunnen al goede stappen gezet worden.

Mw. **Vastenhouw** (FvD) ziet dat bij gemeenten hele bekwame mensen werken die goede besluiten kunnen nemen. Het gaat echter over het provinciale beeld, daarom dient de provincie nu haar verantwoordelijkheid te nemen en aan te geven wat zij belangrijk vindt. Een vergunningenstelsel is daar een goed middel voor.

Dhr. **Klein** (CU) is het eens met D66, maar een sloopvergunningstelsel gaat hierbij niet helpen, want dan is het te laat. Wanneer een verzoek tot sloop wordt ingediend, dan is de boerderij vaak al verwaarloosd en zijn er geen alternatieven meer. Vooraf moet je gaan kijken hoe een goed hergebruik tot stand kan komen. Het idee van de Omgevingswet is dat er minder regels moeten komen en dat overheden gezamenlijk oplossingen zoeken voor maatschappelijke problemen.

Mw. **Kuiper** (CDA) is het hiermee eens. In aanvulling daarop, men gaat met elkaar het proces van het vaststellen van de waarderingskaart in en dat is een activiteit die door de provincie getrokken wordt. Daarom zou een sloopvergunning niet nodig moeten zijn.

Gedeputeerde **Pels** benadrukt dat het gaat om het beschermen van een provinciaal beeld waar iedereen bepaalde ideeën over heeft. Er is breed draagvlak om te zorgen dat de provincie de kennisdelingsfunctie behoudt en versterkt en nagaat op welke manieren eigenaren en gemeenten kunnen worden gestimuleerd. Alleen al de waarderingskaart zal zorgen voor een heroverweging van de verhouding van gemeenten en eigenaren tot stolpen. Daardoor zal het enthousiasme en de aandacht toenemen. Er is breed draagvlak om de ogen en oren open te houden met optie 4, de situatie in kaart te brengen en nieuwe mogelijkheden te verkennen voor bescherming. Af en toe is er een 2 die neigt naar 3 en een 3 die neigt naar 2 van sommigen die de toenadering nog niet zo zien, maar een goed procesvoorstel kan zijn dat men aan de slag gaat met de waarderingskaart zodat de gesprekken met gemeenten op gang komen. De inzet van de provincie is om afspraken te maken over hoe de gemeenten kunnen worden gestimuleerd en aan te geven wat zij van de provincie nodig hebben. Door uit te gaan van deze afspraken ontstaat een synergie tussen 2 en 3 en kan worden toegewerkt naar een lichte versie van 3, waarbij dit een eerste aanzet is. De daadwerkelijke uitwerking – waarvoor wel enige tijd nodig zal zijn – zal ongeveer in het eerste kwartaal van 2021 op de agenda van de commissie terugkomen. Hierin wordt gezocht naar een mengvorm van opties 2 en 3.

De **voorzitter** stelt voor om dit jaar wel de voortgang terug te koppelen.

Gedeputeerde **Pels** zegt toe een – schriftelijke of mondelinge – mededeling toe te sturen wanneer sprake is van ontwikkelingen in de waarderingskaart. Er zal een terugkoppeling worden gegeven over hoe gemeenten hiermee willen omgaan.

9.c. Discussienota SP over archeologie en erfgoed

De **voorzitter** geeft de gelegenheid aan mw. Van Oorsouw voor een introductie.

Mw. **Van Oorsouw** (SP) verwijst naar de discussienota waarin een aantal voorstellen wordt opgesomd met het verzoek aan de commissie om op deze voorstellen te reageren. Indien er voldoende steun is, zullen er initiatiefvoorstellen worden opgesteld.

Samenvattend zijn de volgende voorstellen van belang:
- Het Steunpunt inventariseert jaarlijks bij alle Noord-Hollandse gemeenten of men beschikt over politiek vastgesteld archeologie- dan wel erfgoedbeleid, zo ja wanneer dit beleid is vastgesteld, op welke (waarden)kaarten het beleid stoelt, hoe die kaarten tot stand gekomen zijn en van wanneer ze dateren, en geeft follow-up aan deze inventarisatie;
- Doorontwikkeling van het Steunpunt richting Erfgoedhuis door te beginnen met ondersteuning en deskundigheidsbevordering van vrijwilligers;
- Thematische structuurdragers opbouwen naar erfgoedlijnen en budgetten hiervoor vrijmaken;
- Het Huis van Hilde nog breder inzetten voor publieksbereik en onderzoeken of en zo ja hoe het kan worden ingeschreven als geregistreerd museum; (onder agendapunt 12.d wordt ingegaan op de mogelijkheid dat de provincie een museum kan voordragen voor een plaats in de landelijke culturele basisinfrastructuur waardoor er landelijk geld beschikbaar komt. Het zou mooi zijn als het Huis van Hilde hierin zou worden opgenomen)
- Subsidieregeling publieksbereik bij archeologie;
- Middelen voor onderwaterarcheologie structureel op de begroting plaatsen.

Dhr. **Kanik** (D66) constateert dat de SP de vraag aan PS stelt wat de archeologie en het erfgoed waard zijn. In het coalitieakkoord zijn de erfgoedlijnen opgenomen om een provinciaal landschap te vormen. Daarnaast is gedeputeerde Van der Hoek erin geslaagd om onderwaterarcheologie op de kaart te zetten en dat de samenwerking tussen amateurduikers, de provincie en het Rijk een blauwdruk is voor het omgaan met archeologische vondsten onder water. Het is D66 dus veel waard, maar helaas zijn de budgetten beperkt en moeten er keuzes gemaakt worden. Men kan ondanks de erfgoedlijnen, nog veel leren van Zuid-Holland, want met allerlei verhalen inspireren zij stakeholders om deel te nemen aan de erfgoedtafels. Ook Noord-Holland kent vergelijkbare verhalen, waarmee op die van Zuid-Holland kan worden aangesloten. Het op een laagdrempelige manier organiseren van input door middel van erfgoedtafels wordt zeer ondersteund. Stakeholders krijgen hiermee meer verantwoordelijkheid bij het gevoerde beleid hetgeen leidt tot meer draagvlak. Dit kan bijdragen aan het adviseren en inspireren van gemeenten. Is de gedeputeerde bereik om erfgoedtafels in het leven te roepen? Ook de ondersteuning en deskundigheidsbevordering van vrijwilligers is onderdeel van de rol van de provincie als verbinder. Ondersteunt het college dit voorstel en zo nee, waarom niet? Een buitenplaatscoach van de provincie kan ondersteuning bieden bij het herbestemmen van buitenplaatsen. Ook kan de stolpencoach verbreed worden naar alle erfgoedlijnen, te beginnen met de Stelling van Amsterdam,

buitenplaatsen en stolpenlinten. Hoe ziet het college dit? Het voorstel voor het Huis van Hilde wordt ondersteund, maar D66 wil het breder trekken met het tentoonstellen van de vondsten uit het wrak op Texel. Dit leidt tevens tot het meer verspreiden van het toerisme in de provincie. Hoe gaat het college dit aanpakken? Ook in deze periode zal veel aandacht worden besteed aan onderwaterarcheologie, want veel geschiedenis ligt op de bodem van de Waddenzee en spoelt snel weg. Daarom moet nu snel gehandeld worden. Zijn er voldoende financiële middelen beschikbaar voor het beschermen van een nieuw wrak dat waarschijnlijk dit jaar gevonden gaat worden? Voor archeologie is door het Rijk 11,1 miljoen euro gereserveerd en daarvan is in Noord-Holland niets besteed aan de vindplaatsen, terwijl het wel om Rijksmonumenten gaat. Hoe zorgt het college ervoor dat er meer van dit Rijksgeld naar Noord-Holland komt? Het college wordt verzocht met het Rijk in gesprek te gaan om meer aandacht te verkrijgen voor onderwaterarcheologie in de Waddenzee.

Mw. **Bezaan** (PVV) hecht veel waarde aan het culturele erfgoed. Daarom wordt de SP bedankt voor de discussienota, het onderzoek is de moeite waard. Het is opmerkelijk dat het Huis van Hilde nog steeds niet als museum geregistreerd is. Hierover heeft de PVV in 2015 een motie Vreemd ingediend. Inmiddels heeft het college besloten om de organisatievorm BV om te zetten in een stichting, een criterium voor de museale status. Waarom is deze museale status nog niet bereikt?

Mw. **Kuiper** (CDA) geeft complimenten aan de SP. Zij is het ermee eens om het steunpunt Monument en Archeologie voor een breder doel in te zetten, namelijk ook voor historische verenigingen en stichtingen en de betrokken vrijwilligers. Zij vindt het erfgoedbeleid een eigen verantwoordelijkheid van gemeenten en daar heeft de provincie geen rol. Een verplichting is helemaal uit den boze.

Dhr. **Dulfer** (GL) bedankt de SP voor alle ideeën, maar de vraag is hoe de financiering van deze ideeën plaatsvindt. Daarom moet een goede analyse gemaakt worden van de urgentie van het probleem. De gedeputeerde wordt verzocht om archeologie een belangrijke plaats te geven in de actualisering van het cultureel beleid, zodat een analyse kan worden uitgevoerd.

Dhr. **Kanik** (D66) merkt op dat in het coalitieakkoord geld is gereserveerd voor cultuur en archeologie, daarvoor hoeven de algemene reserves niet te worden aangesproken.

Dhr. **Dulfer** (GL) vindt daarom een analyse van de problemen van belang, zodat hierop de verdeling van de financiële middelen kan worden afgestemd.

Mw. **Van Oorsouw** (SP) is er geen voorstander van om voor deze voorstellen keuzes te maken in de beschikbare middelen, wanneer die ten koste gaan van andere dingen.

Dhr. **Dekker** (FvD) vindt het goed dat de SP meer aandacht vraagt voor erfgoed en cultuur, wel dient de discussie toegespitst te worden op concreet beleid van de provincie, zoals op de cultuurschatten die het Noord-Hollandse landschap kenmerken. De doelmatigheid van de subsidieregeling dient nader besproken te worden.

Dhr. **Klein** (CU) dankt de SP, maar wat is de toegevoegde waarde van de doorontwikkeling van het steunpunt richting erfgoedhuis? Hoe denkt de gedeputeerde hierover en hoe verhoudt dit zich tot het bestaande beleid?

Mw. **Van Meerten** (VVD) dankt de SP. De VVD meent dat eventuele vervolgvoorstellen binnen het huidige budget voor cultuur en archeologie gerealiseerd moeten worden. De doorontwikkeling van het steunpunt richting erfgoedhuis wordt ondersteund, maar waar komt de vraag vandaan? Veel gemeenten werken al met grote pools van vrijwilligers. Is sprake van eventuele dubbelingen wanneer de provincie ook actie gaat ondernemen?

Mw. **Vos** (DENK) is blij met het initiatief van de SP. Welk erfgoed wordt hierin meegenomen? DENK hoopt op erfgoed dat breed gedragen kan worden door een diverse en inclusieve provincie.

Mw. **Van Oorsouw** (SP) dankt voor alle waardering. Het voorstel om het steunpunt te laten onderzoeken bij gemeenten, is bedoeld als inventarisatie. In de notitie wordt richting gegeven aan het aanwijzen van structuren, niet wordt bestreden dat de huidige erfgoedstructuren niet goed zouden zijn, maar men wil bevorderen dat er meer mee wordt gedaan. De doorontwikkeling van het steunpunt kent als meerwaarde dat het belang van de bijdrage van andere partijen wordt onderstreept en dat zij worden ondersteund in hun werk. Voor het aantrekken van vrijwilligers wordt al veel gedaan, maar aan het bekrachtigen van hun waarde kan nog het nodige gebeuren.

Gedeputeerde **Pels** vindt het belangrijk goed mee te nemen wat er momenteel al gedaan wordt. Hierbij moeten de rol en bevoegdheden van de provincie transparant betrokken worden om zo effectief mogelijk te zijn. Twee jaar terug heeft het steunpunt een inventarisatie gemaakt van de archeologische waardenkaart en de beleidskaarten. Op de site van www.mooinoordholland.nl kunnen deze kaarten gevonden worden. Binnen het BOB-model en het erfgoedhuis zal een voorstel worden gedaan voor hoe de vrijwilligers nog meer kunnen worden betrokken bij het beleid. Hierbij kan men van andere provincies ook leren en via Oneindig Noord-Holland wordt al samengewerkt met historische verenigingen. Hetzelfde geldt voor de thematische structuurdragers die zijn verwerkt in het eigen beleid. Tevens worden hiervoor themajaren benoemd. Ten aanzien van het breder inzetten van het Huis van Hilde, in 2016 heeft het college al besloten om te streven naar de museale status, maar hiervoor moet voldaan worden aan een groot aantal voorwaarden en dat kost veel tijd, meer dan men had verwacht, omdat men als overheid de benodigde stappen grondiger moet doorlopen. Het zal nog minstens een jaar duren voordat deze status bereikt is. Subsidieregeling publieksbereik archeologie, het Huis van Hilde is gericht op het publieksbereik en ook het Rijk werkt hieraan en stelt een subsidieregeling beschikbaar. De mogelijkheden voor een verdere uitbouw van het Huis van Hilde worden meegenomen in het BOB-model, inclusief hoe de provincie zich verhoudt tot vrijwilligers. Voorstel 6, het budgetrecht is aan PS, dus een eventueel ander besluit wordt gewoon door GS uitgevoerd. Er is een bidboek opgesteld ten behoeve van de verbouwing van het museum voor onderwaterarcheologie om de collectie te kunnen huisvesten. Aan de duikers zal nogmaals worden benadrukt dat alles wat gevonden wordt, ingeleverd moet worden. Er zijn doorlopend gesprekken met de Rijksdienst voor Cultureel Erfgoed over het gezamenlijk met het Rijk oppakken van onderwaterarcheologie om te voorkomen dat het erfgoed dat op de bodem ligt, verdwijnt. De provincie kent op dit moment geen beschermingsbeleid, want het zijn Rijkswateren. Deze casus zal in het BOB-model uitgewerkt worden ten behoeve van het bepalen van de rol van de provincie.

Mw. **Van Oorsouw** (SP) dankt de leden voor hun positieve insteek van de voorstellen. De fractie gaat zich beraden op met welke voorstellen zij verder wil gaan.

10. <u>Rondvraag portefeuille mw. Pels en terugkoppeling deelname gemeenschappelijke aangelegenheden</u>

Gedeputeerde **Pels** meldt over motie 91, het vieren van seksuele genderdiversiteit, dat momenteel de aanmelding voor de Canal Parade tijdens de Gay Pride komende zomer uitgevoerd wordt. Momenteel wordt geïnventariseerd welke provincies willen deelnemen. De aanmelding moet voor 3 februari plaatsvinden en daarna vindt de selectie plaats. Zij verzoekt om de motie als afgedaan te beschouwen.

De **voorzitter** constateert dat de commissie instemt met het als afgedaan beschouwen van de motie. Zij benadrukt dat de PvdD de motie als niet afgedaan beoordeelt.

De **voorzitter** stelt de brief van GS over de actualisatie van het cultuurbeleid aan de orde. Het huidige beleid loopt eind 2020 af, daarom willen GS dit jaar gebruiken voor de actualisatie, waarbij PS via het BOB-model worden betrokken.

Gedeputeerde **Pels** meldt dat door toepassing van het BOB-model, gezocht wordt naar nieuwe manieren om met elkaar samen te werken bij de actualisatie. In de brief is een aantal suggesties voor het proces gegeven, maar het is niet de bedoeling dat elk dossier een andere aanpak krijgt.

Mw. **Vos** (DENK) dankt het college voor het gehoor geven aan de vraag voor een diverser en inclusiever cultuurbeleid. Zij gaat ervan uit dat het beleid toereikender wordt dan enkel het implementeren van diversiteit en inclusiviteit in de bestuurscultuur. Er dient ook te worden geïnvesteerd in cultuureducatie. Hopelijk zal de actualisatie leiden tot een accurate weerspiegeling van de provincie en haar inwoners. Het meedenken en praten over het te vormen beleid moet een continu proces zijn om tunnelvisie te voorkomen. Het is dus niet de bedoeling om als PS enkel deel te nemen aan de beeldvormingsfase van het proces waarna over een aantal jaren het beleid weer wordt aangepast. Hoe wordt ervoor gezorgd dat niet vanuit een eendimensionaal cultureel perspectief besluiten worden genomen in de latere stappen van het proces zonder BOT-overleg? Wat bedoelen GS met het actief betrekken van PS enkel in de beeldvormende fase van het BOB-model? De andere stappen van het proces zijn even belangrijk.

Dhr. **Zaal** (GL) waardeert de vormgeving van het proces. In plaats van een grote rondetafelbijeenkomst kunnen de onderwerpen beter verdeeld worden vanwege de verschillen die tussen de sectoren bestaan. De commissie dient een betrokken rol te krijgen gedurende het gehele proces en moet de mogelijkheid krijgen om deel te nemen aan de gesprekken.

Mw. **Kuiper** (CDA) verzoekt een overzicht van de betrokken stakeholders.

Dhr. **Hoogervorst** (SP) is het met DENK eens dat er door PS andere accenten moeten kunnen worden gelegd in het cultuurbeleid en nu is de kans om die nieuwe punten in te brengen, zoals meer aandacht voor cultuureducatie.

Gedeputeerde **Pels** benadrukt dat het BOB-model erop ziet dat PS vanaf het begin gedurende het gehele proces betrokken worden en blijven. Uiteindelijk besluiten PS in de laatste fase van het model over het nieuwe beleid. Diversiteit wordt aan de voorkant al meegenomen bij de informatievoorziening. Zij stelt voor om met de sectoren te bespreken hoe PS betrokken kunnen worden bij de rondetafelgesprekken. In de uitwerking zal zij hierop terugkomen. In plaats van dat het college een lijst met stakeholders overlegt, vraagt zij de commissie aan te geven welke belangrijke stakeholders en instellingen betrokken moeten worden. De voorstellen met namen kunnen per mail via de commissiegriffier worden gecommuniceerd. Er zal een uiterste datum worden toegestuurd waarop dit kan geschieden. Gezien de heroverweging is een accentverschuiving zeker mogelijk ten aanzien van hoe men zich met de taken en bevoegdheden verhoudt tot de cultuur. Voor cultuureducatie zijn middelen vrijgemaakt en verwerkt in de begroting. Het ziet ernaar uit dat er goede stappen gezet kunnen worden.

Dhr. **Dulfer** (GL) refereert aan de notitie financiële hygiëne en het verzoek tot meer inzicht hierin, hoewel het met name uitvoering betreft en die is aan GS. Hij stelt voor om bij de jaarrekening de stand van zaken van de notitie toe te lichten.

Gedeputeerde **Pels** zal via de rekeningencommissie de Statencommissie informeren. Bij de jaarrekening zal via een brief de stand van zaken teruggekoppeld worden, maar tot op heden verloopt het proces goed.

11. Sluiting

De **voorzitter** sluit de vergadering om 17.31 uur.

Onderwerp	Portefeuillehouder	Inhoud	Behandeld in agenda	Stand van zaken
Dierenwelzijn meenemen bij evenementensponsoring	Hoek van der, J.	Hr. van der Hoek zegt toe: - PS inzage te geven in de wijze waarop dierenwelzijn wordt vertaald in afspraken in sponsorcontracten - na 3 jaar een evaluatie plaatsvindt maar tussentijds zal PS jaarlijks via een voortgangsbrief worden geïnformeerd over de ontwikkelingen zodat de effectiviteit getoetst kan worden en de regels kunnen worden aangescherpt.	Economie Financiën en Bestuur 20-01-2020 7.b. Afdoening motie 74-2019: dierenwelzijn meenemen bij evenementensponsoring en door GS vastgestelde uitgangspunten evenementensponsoring 2020-2023	
Waarderingskaart Stolpboerdeijen	Pels, Z.	Daadwerkelijke uitwerking waarderingskaart zal in eerste kwartaal 2021 in commissie terugkomen. Bij ontwikkelingen in de waarderingkaart zal mw. Pels mondeling/schriftelijk mededelingen te doen. Er	Economie Financiën en Bestuur 20-01-2020 9.b. Monumenten: Brief GS aan PS inz. Noord-Hollandse waarderingskaart voor stolpboerderijen (B-agenda EFB 20-2-2020)	

		zal ook een terugkoppeling worden gegeven hoe gemeenten hiermee om willen gaan.		
Kop werkt!	Hoek van der, J.	Programma loopt af. hr. Van der Hoek zegt toe dat het onderwerp terugkomt op de agenda van de commissie na afronding van de effectrapportage (maatschappelijke en economische effecten) en de evaluatie van het ambitiedocument en evaluatie governance.	Economie Financiën en Bestuur 20-01-2020 7.a. De Kop Werkt! Voortgangsrapportage 2019, Jaarprogramma 2020	
Mogelijkheden tussentijdse begrotingswijzigingen nazorgheffing stortplaatsen na afronding onderzoek Asset Liability Managementstudie inz. te hanteren rekenrentes	Pels, Z.	Mw. Pels zegt toe de commissie te informeren zodra de consequenties van het onderzoek bekend zijn. Mochten de effecten heel erg groot zijn, dan zal de commissie tijdig met een brief van GS via de B-agenda geïnformeerd worden. Zij verwacht de	Economie Financiën en Bestuur 02-12-2019 7.c. Voordracht vaststelling tarieventabel 2020 nazorgheffing stortplaatsen 2020	

		resultaten van het onderzoek in februari 2020 te kunnen voorleggen.		
Ontslagen bij Tata in relatie tot werkgelegenheid in duurzaamheidssector	Hoek van der, J.	De hr. Van der Hoek stelt voor eerst de gang van zaken bij Tata af te wachten zodat duidelijk wordt welke functies gaan vervallen en daarna actie te ondernemen om te kijken of er een match kan worden gevonden bij de invulling van technische vacatures. Hij zal PS daarover informeren zodra er meer duidelijkheid ontstaat.	Economie Financiën en Bestuur 02-12-2019 4. Rondvraag portefeuille dhr. Van der Hoek en terugkoppeling deelname gemeenschappelijke aangelegenheden en Europa (naast de rondvraagpunten kunt u hier ook korte vragen over de tot de portefeuille van de hr. Van der Hoek behorende punten uit de c-agenda stellen)	22-1-2020: Indien er ontwikkelingen zijn worden deze gemeld.
Begroting 2020 Communicatieplan	Dijk van, A.	Hr. Van Dijk merkt op dat in november GS besluiten over het communicatieplan en dat dat voor het einde van het jaar wordt toegezonden aan PS.	Economie Financiën en Bestuur 28-10-2019 4.a. Voordracht Begroting 2020 en Memorie van Antwoord.	In de vergadering EFB van 2 december 2019 heeft de hr. Van Dijk aangegeven dat het plan niet eind van het jaar wordt toegezonden maar in het voorjaar 2020

Begroting 2020 Begroting meer inzichtelijk voor burgers	Pels, Z.	Mw. Pels zegt toe na te gaan hoe de begroting voor de burgers meer inzichtelijk gemaakt kan worden, bijvoorbeeld door middel van Infographics.	Economie Financiën en Bestuur 28-10-2019 4.a. Voordracht Begroting 2020 en Memorie van Antwoord.	Dat zal miv begroting 2021 gebeuren.
Financiele Hygiene en opcenten/open huishouding/onderbestedingen	Pels, Z.	Gedeputeerde Pels deelt mee dat voor het reces door GS is gesproken over hoe aan de slag wordt gegaan met de begroting vanwege een aantal signalen over gewenste wijzigingen. Na overleg met de Rekeningencommissie is besloten dat GS een voorstel zullen doen aan PS om de opzet te verbeteren en de begroting meer inzichtelijk te maken en dat in deze commissie te bespreken. Tevens zullen GS meer informatie aanleveren over de gevolgen van de opcenten	Economie Financiën en Bestuur 16-09-2019 7. Rondvraag portefeuille mw. Pels en terugkoppeling deelname gemeenschappelijke aangelegenheden en Europa (naast de rondvraagpunten kunt u hier ook korte vragen over de tot de portefeuille van mw. Pels behorende punten uit de c-agenda stellen)	Voor de EFB vergadering van 23 maart zal een technische briefing worden gehouden over de te verwachten wijzigingen in de financierings-systematiek. Over onderbestedingen door de jaren heen zal PS geïnformeerd worden bij brief (vergadering EFB 2-12-2019 laatste begrotingswijziging 2019) EFB 20/1/2020: Rondvraag mw. Pels: Dhr. Dulfer (GL) refereert aan de notitie financiële hygiëne en het verzoek tot meer inzicht hierin, hoewel het met name uitvoering betreft en die

		en de open huishouding voor de provincie. Zodra er een helder beeld ontstaat wat de gevolgen zijn voor de provincie, dan komt men terug bij PS.		is aan GS. Hij stelt voor om bij de jaarrekening de stand van zaken van de notitie toe te lichten. Gedeputeerde Pels zal via de rekeningencommissie de Statencommissie informeren. Bij de jaarrekening zal via een brief de stand van zaken teruggekoppeld worden, maar tot op heden verloopt het proces goed.
3e begrotingswijziging 2019/reserves	Pels, Z.	Gedeputeerde Pels meldt dat er alleen technische wijzigingen en geen beleidsinhoudelijke zijn doorgevoerd om de reserves meer inzichtelijk te maken. In veel Door koppeling van doel aan reserve wordt in het vervolgtraject verduidelijkt wanneer gekozen wordt voor een structurele storting of wanneer sprake is van	Economie Financiën en Bestuur 16-09-2019 6.b. Financien: Derde begrotingswijziging 2019 (A-Agenda Commissie EFB 16 september 2019)	

		incidenteel geld. Zij stelt PS over enige in te lichten en inzicht te verschaffen wanneer een reserve tot besteding komt conform de afspraak van de coalitie om een taakstelling op de reserves te leggen. De heer Klein (CU) wil vooral helderheid over de consequenties voor de manier waarop de provincie zich vastlegt. Is dat anders wanneer een reserve of eenmalige uitgave wordt geboekt dan het aanhouden van een reserve waaruit zaken betaald worden? Het gaat nu om een eenmalige uitgave die afgeboekt wordt, omdat de provincie geen eigenaar meer is. Wat zijn daarvan de consequenties voor de beslissingsbevoegdheden		

		van PS? Gedeputeerde Pels zal nagaan hoe een en ander zich tot elkaar verhoud		
Maatschappelijk Verantwoord inkopen	Pels, Z.	Hr. Klein CU/SGP: Een punt is nog niet geconcretiseerd, namelijk het stimuleren van goede werkomstandigheden bij de productie van elektronica. Er is contact geweest met de organisatie Electronic Watch, maar dit heeft niet geleid tot een opdracht of concrete samenwerking. Zijn GS bereid die samenwerking te onderzoeken en alsnog aan te gaan? Gedeputeerde Van der Hoek antwoordt dat de mogelijkheid van samenwerking met Electronic Watch nog steeds onderzocht wordt. De commissie zal worden	Economie, Energie & Bestuur (2015-2019) 21-01-2019 7. Rondvraag portefeuille dhr. Van der Hoek en terugkoppeling deelname gemeenschappelijke aangelegenheden en Europa (naast de rondvraagpunten kunt u hier ook korte vragen over de tot de portefeuille van de hr. Van der Hoek behorende punten uit de c-agenda stellen)	Zie brief op C-agenda commissie EFB 24-2-2020 Voorstel: na deze vergadering de toezegging afdoen

		geïnformeerd zodra er iets te melden is over de vorderingen. GS staan hier positief tegenover.		
Pallas	Hoek van der, J.	Gedeputeerde Bond heeft al toegezegd dat zodra er meer informatie bekend is over private investeerders, hij PS onmiddellijk zal informeren. Dat geldt ook voor de informatie over het op hetzelfde niveau brengen van de provinciale lening als die van het Rijk en het besluit hierover vanuit Den Haag.	Economie, Energie & Bestuur (2015-2019) 26-11-2018 3. Vaststelling van de agenda, het verslag van de vorige vergadering, lange termijn agenda en moties- en toezeggingenlijsten (de lijst met moties zal volgende week worden toegevoegd)	Lening Rijk en provincie zijn op hetzelfde niveau gebracht (zie GS brief van 10/12/2018, C-agenda EEB 21 januari 2018). Zie ook brief GS van 12 maart 2019 Stand van zaken Pallas op ingekomen stukkenlijst PS van maart 2019. Zie ook brief GS aan PS van 5 juli 2019 over private investeerders (ingekomen stukkenlijst PS van juli 2019). 24/2/2020 technische briefing voortgang Pallas en mogelijkheid om in de vergadering naar aanleiding hiervan politieke vragen te stellen.
Tweede voortgangsrapportage	Hoek van der, J.	Hr. Bond gaat expertmeeting	Economie, Energie & Bestuur (2015-2019) 26-	Cie EEB 21-1-2019: de gedeputeerde wordt

strategische economische agenda		organiseren. Daar kunnen worden besproken: De vragen van D66 over verdieping van de matrix, de stoplichtensystematiek en Research en Development evenals de vraag van ONH over het succes van de MRA-regio gerelateerd aan de krimp in overige regio's. Technologie is zeer geënt op de regio Eindhoven terwijl de MRA is gespecialiseerd in ICT en dienstverlening. Wel moeten waar mogelijk stageplaatsen gefaciliteerd worden. Deze vraag zal meegenomen worden naar de expertmeeting.	11-2018 8.a. Economie: Brief GS aan PS inz. Tweede Voortgangsrapportage Uitvoeringsagenda economie 2016-2019 (B-agenda EEB 26-11-2018)	gevraagd de expertmeeting in de nieuwe Statenperiode te organiseren en niet meer in de oude. 22-1-2020: GS gaan het economisch beleid actualiseren. Hierbij zal ook input gevraagd worden aan experts bijv. via een bredere bijeenkomst of expertmeeting. Statenleden zullen hierover tzt een uitnodiging ontvangen
Arbeidsmarkt	Hoek van der, J.	- De heer Klein (CU/SGP) vraagt of de diploma's van de interne opleiding bij Tata ook buiten de onderneming erkend	Economie, Energie & Bestuur (2015-2019) 17-09-2018 6.a. Arbeidsmarkt: Brief GS aan PS inz.	22-1-2020: Samen met de brancheorganisaties in de techniek: Bouwend Nederland, Techniek Nederland, FME en

		worden. Kan de provincie iets meer doen aan public relations, want het aantal afgestudeerde technische VMBO'ers neemt af. Waar zit het knelpunt? Bij de evaluatie dienen concrete percentages benoemd te worden. Heeft het college meer budget nodig en zo ja, waar zou dit dan aan besteed worden? de heer Tekin: De vraag over het organiseren van een promotiecampagne zal aan de werkgevers voorgelegd worden. - De heer De Groot (D66) stelt voor een subcategorie van 67-plus te benoemen in het kader van de grens van 75 jaar die door de EU is opgelegd. Gedeputeerde Tekin zegt toe deze subcategorie in de volgende rapportage mee te nemen.	Midtermrapportage Uitvoeringsagenda Arbeidsmarkt (B-agenda EEB 17-9-2018)	Koninklijke Metaalunie is een traject opgestart om meer jongeren te interesseren voor het technisch VMBO. In navolging van de succesvolle PromotieEventsTechniek (PET) voor basisscholieren door de gehele provincie heen, onderzoeken GS samen met brahes hoe een dergelijk promotie-event Samen met de brancheorganisaties in de techniek: Bouwend Nederland, Techniek Nederland, FME en Koninklijke Metaalunie, is een traject opgestart om meer jongeren te interesseren voor het technisch VMBO. In navolging van de succesvolle PromotieEventsTechniek (PET) voor basisscholieren

				door de gehele provincie heen, onderzoeken we samen met branches en de scholen hoe een dergelijke promotie-event ook voor het VMBO zinvol kan worden vormgegeven, opdat meer leerlingen kiezen voor techniek. GS sluit hiermee aan op de projectplannen Sterk Techniek Onderwijs van de VMBO's, waarvoor het ministerie van OCW middelen levert. Onderdeel van deze STO-projecten is ook dat de resultaten en effecten op de instroom worden bijgehouden. In augustus 2019 hebben Provinciale Staten de Noord-Hollandse arbeidsmarkt in cijfers 2019 ontvangen. Hierin is het nog niet mogelijk gebleken om de toegezegde subcategorie

				op te nemen, bij gebrek aan regionaal beschikbare cijfers bij het CBS. Met een rekenmodel is nu wel een inschatting opgenomen van de leeftijdsopbouw van de groep inactieven binnen de beroepsbevolking. Gezien de groeiende omvang van de groep 65 en ouder en de schuivende AOW-leeftijd overwegen we voor een volgende rapportage een dergelijk rekenmodel voor de gehele beroepsbevolking te gaan hanteren. Voorstel: deze toezegging afdoen in de vergadering van 24-2-2020
Brexit notitie	Hoek van der, J.	• In de volgende notitie zal breder worden ingezet op de Brexit waarbij ook de bereikbaarheid en mobiliteit – ook op	Economie, Energie & Bestuur (2015-2019) 22-01-2018 6.a. Brief GS aan PS: Brexit-notitie (bij dit punt worden ook de leden	

		provinciale wegen – arbeidsplaatsen en personeelstekorten aan de orde komen.	van de commissies NLWM en M&F uitgenodigd).	
Beleidsvoorstel uitbreiding inzet provincie herstructurering winkelgebieden	Hoek van der, J.	- De suggestie om de verduurzamingsvraag van het CDA en VVD in de verdieping te betrekken, neemt de gedeputeerde graag over, want dit betekent besparing op kosten van energie waardoor de positie van de ondernemers verstevigd wordt. Op het moment dat met de gemeenten de verdiepingsslag is gemaakt, zal het onderwerp terugkomen bij de commissie. - Dhr. Haijen (SP) vraagt naar de criteria voor de evaluatie, waar wordt op gelet en wanneer is sprake van een succes? Gedeputeerde Bond zegt toe dat hij de	Economie, Energie & Bestuur (2015-2019) 16-10-2017 9.b. Brief GS inz. Beleidsvoorstel uitbreiding inzet provincie herstructurering winkelgebieden .	De uitvoeringsregeling is op 24 mei 2018 ter kennisname in EEB geagendeerd. De evaluatiecriteria zijn ter bespreking in EEB van 24 mei 2018 geagendeerd: de hr. Bond heeft hierbij toegezegd: - de aanvragen voor duurzaamheid als evaluatiepunt toe te voegen - Gedeputeerde Bond antwoordt dat PS het beleid hebben vastgesteld om subsidies kleiner dan 5.000 euro niet toe te kennen, omdat deze meer geld kosten dan opbrengen. Hij zegt toe deze aanvragen mee te nemen in het project en in de evaluatie na te gaan of

		criteria zal bespreken met PS.		sprake is geweest van dergelijke aanvragen voor kleinere bedragen -Het meten van de meerwaarde van de provinciale inzet en na te gaan of de projecten tot stand waren gekomen zonder deze regeling, wordt toegevoegd als evaluatiecriterium EFB 20-1-2020 (rondvraag Van der Hoek): SP: negatieve berichtgeving winkelleegstand. Van der Hoek: Primair gemeenten aan zet. Wordt wel in regionaal en in MRA verband over gesproken. Eventuele acties zullen in gezamenlijkheid plaatsvinden. In dat geval worden PS geïnformeerd.
Dienstauto's	Pels, Z.	Bij de volgende aanbesteding (waarschijnlijk over 3 jaar) wordt vóór de bestelling	Economie, Energie & Bestuur (2015-2019) 23-03-2017 11.a. Initiatiefvoorstel van PvdD	Brief GS aan PS inzake conceptprofiel nieuwe dienstauto's is behandeld in commissie EFB van 2

		de keuze van de auto's gedeeld met PS.	en CU-SGP Maatschappelijk verantwoord inkopen naar een hoger plan.	december 2019. De vorige gedeputeerde heeft de toezegging gedaan om voordat de definitieve keuze gemakt wordt dit in de commissie te brengen. Maar om geen vertraging in het proces te veroorzaken stelt mw. Pels voor dat GS de definitieve keuze maken en dit per brief aan de commissie communiceren. Dat kost aanzienlijk minder tijd. De commissie gaat hiermee akkoord. Voorstel: na deze brief de toezegging afdoen

Onderwerp	Inhoud	Nummer	Fractie	Portefeuille houder	Datum PS	Stand van zaken GS	Voorstel Presidium
Vergroting bekendheid van Noord-Hollandse burgers met provinciaal referendum, burgerinitiatief en inspraak	PS verzoeken het college van Gedeputeerde Staten: - de volgende vier communicatie-uitingen die bekendheid in grote mate zouden versterken te organiseren en uit te voeren o de mogelijkheid tot het initiëren van een referendum, burgerinitiatief of inspraak opnemen in een (digitale) brochure en die onder Noord-Hollandse burgers verspreiden o het doen van (meer) uitingen hieromtrent op sociale media te denken valt hierbij aan een aparte website, en gebruik van de sociale media Facebook, Twitter en Instagram o het opstellen en verspreiden van een infographic met wegwijzer over alle mogelijke manieren van inspraak en meedenken die Noord-Hollandse burgers t.a.v. het bestuur hebben o de informatie op de website	M98-2019	FvD, DENK, PvdD, SP, PVV, CDA, 50 Plus/PvdO	Hoek van der, J.	11-11-2019		

	toegankelijk en up to date houden						

Strategische Statenagenda Commissie EFB

Februari 2020

Beeldvorming (Fase 1)
Oordeelsvorming (Fase 2)
Besluitvorming. Voordracht + PS (Fase 3)

				GS	Werkvorm	Procesafspraken / Wensen tav de voorbereiding
Commissie EFB	**20-1-20**	**24-2-20**	**23-3-20**			
Economie, Arbeidsmarkt en Onderwijs, Bestuur, Interbestuurlijk Toezicht en Europa (Van der Hoek)						
Voortgangsrapportage/actualisatie economisch uitvoeringsbeleid/Dashboard						26 november 2018 is de 2e voortgangsrapportage behandeld in EEB (incl. voortgang PIM en andere MKB instrumenten). - In de nieuwe Statenperiode zal een expertmeeting worden georganiseerd.
Voortgang Pallas project		Van 13.30 tot 14.15 technische briefing en als agendapunt in				In 2012 is door het Kabinet en de Provincie Noord-Holland besloten om een lening te verstrekken om de mogelijkheid te bieden om tot een nieuwe reactor in Petten te komen ter vervanging van de huidige Hoge Flux Reactor (HFR). Eind 2013 is hiertoe de Stichting Pallas opgericht, met als doel om een reactor te ontwerpen en realiseren, die bestemd is voor de productie van medische isotopen en voor nucleair technologisch onderzoek. Onderdeel van de opdracht was het aanvragen van de benodigde vergunningen, het opstellen van een business case en het aantrekken van private investeerders (fase 1). Voor deze fase hebben het Rijk en de Provincie Noord-Holland samen een lening van €80 mln. verstrekt die in drie tranches ter beschikking is gesteld. Onderdeel van de opdracht was ook om de daadwerkelijke bouw en exploitatie - fase 2 en 3 - privaat te financieren. Uit de brief van GS aan PS (zie C-agenda 16-9-2019; 11.1.b)

Strategische Statenagenda Commissie EFB

Februari 2020

Beeldvorming (Fase 1)
Oordeelsvorming (Fase 2)
Besluitvorming. Voordracht + PS (Fase 3)

		vergadering voor politieke vragen				blijkt dat er momenteel concrete interesse is van private investeerders.
HIRB						EEB 20 maart 2017 behandeling Uitvoeringsprogramma toekomstbestendige werklocaties en Evaluatie HIRB:. Hr. Bond zegt toe: - De rol van de ambassadeur en aanjager parkmanagement wordt meegenomen in de volgende evaluatie - Op verzoek van dhr. Hietbrink wordt leegstand gemonitord en een 0 meting uitgevoerd - Het onderdeel glasvezel wordt bij breedband meegenomen (zie C-agenda EEB 11-9-2017: Brief GS inz. Wijziging Uitvoeringsregeling toekomstbestendige werklocaties N-H 2017 - Er wordt een overzicht gestuurd met bedrijventerreinen die zijn geherstructureerd (zie: http//www.nhwerklocaties.nl) Evaluatie HIRB na 2 jaar (na verkiezingen 2019).
Jaarprogramma van De Kop Werkt! (wensen en bedenkingen').						EFB 20-1-2020: programma loopt af: hr. Van der Hoek zegt toe dat het onderwerp terugkomt op de agenda van de commissie na afronding van de effectrapportage (maatschappelijke en economische effecten) en de evaluatie van het ambitiedocument en evaluatie governance.

Strategische Statenagenda Commissie EFB

Februari 2020

Beeldvorming (Fase 1)
Oordeelsvorming (Fase 2)
Besluitvorming. Voordracht + PS (Fase 3)

Voorstel herstructurering Winkelgebieden						Komt voort uit de afgedane motie 45 van 9 november 2015: pilot herstructurering, herverkaveling of transformatie winkelstraat of buurtwinkelcentrum. De uitvoeringsregelingen (tkn) en evaluatiecriteria zijn op 24 mei 2018 in de commissie behandeld: Hr. Bond zegt toe: - de aanvragen voor duurzaamheid als evaluatiepunt toe te voegen; - Gedeputeerde Bond antwoordt dat PS het beleid hebben vastgesteld om subsidies kleiner dan 5.000 euro niet toe te kennen, omdat deze meer geld kosten dan opbrengen. Hij zegt toe deze aanvragen mee te nemen in het project en in de evaluatie na te gaan of sprake is geweest van dergelijke aanvragen voor kleinere bedragen; -Het meten van de meerwaarde van de provinciale inzet en na te gaan of de projecten tot stand waren gekomen zonder deze regeling, wordt toegevoegd als evaluatiecriterium EFB 20-1-2020 (rondvraag Van der Hoek): negatieve berichtgeving winkelleegstand. Primair gemeenten aan zet. Wordt wel in regionaal en in MRA verband over gesproken. Eventuele acties zullen in gezamenlijkheid plaatsvinden. In dat geval worden PS geïnformeerd.
Continuering regionale economische samenwerking NHN						23 maart 2017 in commissie EEB behandeld. Hr. Bond zegt toe: - Halverwege de 7 jarige overeenkomst zal een tussenevaluatie worden uitgevoerd waarbij de inzet van ieders rol wordt geëvalueerd om zo de gerealiseerde effecten te kunnen meten

Strategische Statenagenda Commissie EFB

Februari 2020

Beeldvorming (Fase 1)
Oordeelsvorming (Fase 2)
Besluitvorming. Voordracht + PS (Fase 3)

Uitkomsten evaluatie detailhandelbeleid						
Evaluatie behandeling Europadossier in commissie						Commissie EFB 16-9-2019: afgesproken in om geen COE in te stellen. Halverwege de collegeperiode zal de nu gekozen werkwijze geëvalueerd worden. Op maandag 20 april zal van 11.00 uur tot 12.30 een BOT overleg worden gehouden over analyse EU beleid, evaluatie Europees beleid 2017-2020 en welke accenten de commissie belangrijk vindt. onder voorbehoud: aug 2020 concept Europa strategie okt 2020 voordracht Europa strategie
Financiën, Cultuur en Erfgoed, Sport, Personeel en Organisatie en Inkoop (Pels)						
Actualisatie cultuurnota		Techni sche briefin				24 februari van 12.00 uur tot 13.00 uur Technische briefing maart/mei stakeholdersbijeenkomsten 11 mei werkbezoek (ovb)

Strategische Statenagenda Commissie EFB

Februari 2020

Beeldvorming (Fase 1)
Oordeelsvorming (Fase 2)
Besluitvorming. Voordracht + PS (Fase 3)

		g van 12.00 uur tot 13.00 uur				Juni 2020: presentatie oplossingsrichtingen September 2020: discussienotitie in EFB Januari 2021: vaststelling geactualiseerd cultuurbeleid.
Notitie en actieprogramma duurzaam inkopen						
Voortgang Social Return						Voortgang: 1e kwartaal 2020 Voortgang: 2e kwartaal 2021 Voortgang: 3e kwartaal 2022 Herijking social return medio 2023
Kaderbrief 2021						Rekeningencommissie - maandag 8 juni 2020 PS 29 juni 2020 Reguliere commissies - maandag 8 juni 2020 (NLG en RWK - maandag 15 juni 2020 (EFB en M&B)
Jaarstukken 2019						Rekeningencommissie - maandag 8 juni 2020 PS 29 juni 2020 Mondelinge technische vragenronde donderdagavond 4 juni 2020

Strategische Statenagenda Commissie EFB

Februari 2020

Beeldvorming (Fase 1)
Oordeelsvorming (Fase 2)
Besluitvorming. Voordracht + PS (Fase 3)

						Reguliere commissies - maandag 8 juni 2020 (NLG en RWK - maandag 15 juni 2020 (EFB en M&B)
Voorstel om de opzet van de begroting te verbeteren en meer inzichtelijk te maken						In de rekeningencommissie (valt onder commissie EFB) van 26 augustus 2019 is over dit onderwerp gesproken, GS zullen met een voorstel richting commissie/PS komen om de opzet van de begroting te verbeteren en meer inzichtelijk te maken.
1e begrotingswijziging 2020						Cie EFB: 24 februari 2020 PS: 9 maart 2020
2e begrotingswijziging 2020 (voorheen Zomernota)						- maandag 28 september 2020 EFB - PS 5 oktober 2020
Laatste begrotingswijziging 2020						cie EFB :30 november 2020 PS :14 december 2020
Provinciale Begroting 2020						Cie EFB 28 Oktober 2019 PS : 11 november 2019

Strategische Statenagenda Commissie EFB

Februari 2020

Beeldvorming (Fase 1)
Oordeelsvorming (Fase 2)
Besluitvorming. Voordracht + PS (Fase 3)

Provinciale begroting 2021						- maandag 19 oktober 2020 (NLG en RWK) PS 9/16 november 2020 - donderdag 26 2020 oktober (EFB en M&B)
Financiële Hygiene en opcenten/open huishouding			*Technische briefing*			(cie EFB 2-12-2019) Mw. Pels stelt voor om in maart 2020 een technische briefing te organiseren over de te verwachten wijzigingen in de financieringssystematiek van de provincies voor de komende jaren en de inzet van de provincies. Technische briefing voorafgaande aan EFB van 23 maart 2019
Onderzoek Rekenrentes in IPO verband						(cie EFB 2-12-2019) Mw. Pels meldt dat in IPO-verband het onderzoek naar een realistische rente is gestart, want het wijzigen van de rente heeft grote gevolgen voor het doelvermogen. De uitkomsten van het onderzoek zijn nog niet bekend, maar hierin wordt gerekend met de rekenrente die ook verzekeraars hanteren. Na afronding van het onderzoek kan een realistisch scenario opgesteld worden. Uitkomsten waarschijnlijk in februari 2020. Deze worden met de commissie gedeeld. Mochten de effecten heel erg groot zijn, dan zal de commissie tijdig met een brief van GS via de B-agenda geïnformeerd worden.
Nota Verbonden Partijen						Evaluatie behandeld in EFB van 16 september 2019. De nieuwe nota verbonden partijen zal in het eerste kwartaal van 2020 aan EFB/PS worden aangeboden.

Strategische Statenagenda Commissie EFB

Februari 2020

Beeldvorming (Fase 1)
Oordeelsvorming (Fase 2)
Besluitvorming. Voordracht + PS (Fase 3)

Discussienotitie SP over archeologie en erfgoed						
Voorstel voor Noord-Hollands waarderingskaart stolpboerderijen						Commissie EFB 20/1/2020: Daadwerkelijke uitwerking waarderingskaart zal in eerste kwartaal 2021 in commissie terugkomen. Bij ontwikkelingen in de waarderingkaart zal mw. Pels mondeling/schriftelijk mededelingen te doen. Er zal ook een terugkoppeling worden gegeven hoe gemeenten hiermee om willen gaan.
IPO, ICT en Data en Subsidies algemeen (Sligter)						
IPO begroting 2021						
Openbare orde en Veiligheid, Integriteit, Internationale betrekkingen, Public Affairs, Communicatie Concerncontrol, Juridische Zaken, Archief, PS- en GS						

Strategische Statenagenda Commissie EFB

Februari 2020

Beeldvorming (Fase 1)
Oordeelsvorming (Fase 2)
Besluitvorming. Voordracht + PS (Fase 3)

zaken (CdK)						
1e begrotingswijziging Randstedelijke Rekenkamer voor zienswijze						
Begroting Randstedelijke Rekenkamer 2021						Mei/juni 2020
Communicatieplan						Voorjaar 2020 (meegedeeld vergadering 2-12-2019 door CdK)

Provincie
Noord-Holland

POSTBUS 3007 | 2001 DA HAARLEM

Provinciale Staten van Noord-Holland
door tussenkomst van de statengriffier mw. drs. K. Bolt
Dreef 3, tweede etage
2012 HR HAARLEM

Gedeputeerde Staten
Uw contactpersoon
mw. I.A. Soldaat
BEL/REE

Telefoonnummer +31235144181
soldaati@noord-holland.nl

Verzenddatum

- 5 JULI 2019

Kenmerk
1094393/1244069

Uw kenmerk

Betreft: Stand van zaken Pallas

Geachte leden,

Ter uitvoering van art. 167, tweede lid, van de Provinciewet (inzake de actieve informatieplicht) en vanwege eerder gedane toezeggingen u te informeren over nieuwe ontwikkelingen bij Pallas zenden wij aan u de brief van Minister Bruins (VWS) aan de Tweede Kamer inzake de voortgang van Pallas.
Op onze site hebben we een nieuwsbericht met de titel "Private partijen willen investeren in Pallas" geplaatst.

Hoogachtend,

Gedeputeerde Staten van Noord-Holland,

provinciesecretaris
R.M. Bergkamp

voorzitter
A.Th.H. van Dijk

Deze beslissing is namens gedeputeerde staten genomen door het lid van het college dat met dit onderwerp is belast

1 bijlage:
brief van minister Bruins aan de Tweede Kamer

Postbus 3007
2001 DA Haarlem
Telefoon (023) 514 3143

Houtplein 33
2012 DE Haarlem
www.noord-holland.nl
Kvk-nummer 34362354
Btw-nummer NL.0010.03.124.B.08

Ministerie van Volksgezondheid,
Welzijn en Sport

> Retouradres Postbus 20350 2500 EJ Den Haag

De Voorzitter van de Tweede Kamer
der Staten-Generaal
Postbus 20018
2500 EA DEN HAAG

Bezoekadres
Parnassusplein 5
2511 VX Den Haag
www.rijksoverheid.nl

Kenmerk
1549123-192759-GMT

Bijlage(n)
-

Uw brief

Correspondentie uitsluitend richten aan het retouradres met vermelding van de datum en het kenmerk van deze brief.

Datum 4 juli 2019
Betreft Voortzetting Pallas reactor

Geachte voorzitter,

In mijn brief van 22 maart jongstleden[1] informeerde ik u over de Stichting voorbereiding Pallas reactor (hierna: Stichting Pallas) en gaf ik aan dat ik verwachtte dat er rond de zomer belangrijke stappen gezet konden worden. Graag informeer ik u met deze brief over de stappen die zijn gezet en over de laatste stand van zaken.

In 2012 is door het Kabinet en de Provincie Noord-Holland besloten om een lening te verstrekken om de mogelijkheid te bieden om tot een nieuwe reactor in Petten te komen ter vervanging van de huidige Hoge Flux Reactor (HFR). Eind 2013 is hiertoe de Stichting Pallas opgericht, met als doel om een reactor te ontwerpen en realiseren, die bestemd is voor de productie van medische isotopen en voor nucleair technologisch onderzoek. Onderdeel van de opdracht was het aanvragen van de benodigde vergunningen, het opstellen van een business case en het aantrekken van private investeerders (fase 1). Voor deze fase hebben het Rijk en de Provincie Noord-Holland samen een lening van €80 mln. verstrekt die in drie tranches ter beschikking is gesteld. Onderdeel van de opdracht was ook om de daadwerkelijke bouw en exploitatie - fase 2 en 3 - privaat te financieren. De Stichting Pallas werkt momenteel hard aan het vervullen van deze opdracht en ik ben verheugd dat ik u kan melden dat er momenteel concrete interesse is van private investeerders. Ik zie dit als een belangrijke stap, die de realisatie van de Pallas-reactor mogelijk maakt.

Gezien deze ontwikkelingen heeft het kabinet besloten tot verdere voortzetting van Pallas en te starten met onderhandelingen met de potentiële private investeerders.

Voorzieningszekerheid medische isotopen
Mijn belangrijkste drijfveer in dit kader is om medische isotopen ook in de toekomst beschikbaar te houden. In Nederland worden jaarlijks ongeveer 400.000 diagnostische scans uitgevoerd en 4.000 therapeutische behandelingen met medische isotopen verricht bij mensen met kanker of andere ernstige

[1] Tweede Kamer, vergaderjaar 2018–2019, 33 626, nr. 10

aandoeningen, zoals hartfalen. Wereldwijd gaat het om miljoenen patiënten die van medische isotopen uit Nederland afhankelijk zijn. Vanuit de relevante beroepsverenigingen van medisch specialisten is het grote belang van de beschikbaarheid van medische isotopen mij in meerdere gesprekken indringend onder de aandacht gebracht. Ook is mij recent een brief gestuurd waarin deze verenigingen benadrukken dat de reactor snel tot stand moet komen om continuïteit in levering aan ziekenhuizen te kunnen waarborgen, en ben ik tevens gewezen op het belang van de betaalbaarheid van de medische isotopen. Mij is expliciet gevraagd of ik dit signaal met uw Kamer wilde delen.

In 2017 en 2018 heeft het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) onderzoek gedaan naar de toekomstige vraag en het aanbod van medische isotopen en de beschikbaarheid van alternatieve technologieën, in opdracht van het Ministerie van Volksgezond, Welzijn en Sport en de Hoogambtelijke Werkgroep Nucleair Landschap. Uit deze onderzoeken kwam naar voren dat wanneer de huidige reactor in Petten niet wordt opgevolgd de voorzieningszekerheid van medische isotopen in Nederland en internationaal onzeker wordt. Om meer inzicht te krijgen in de laatste stand van zaken heb ik het RIVM recentelijk opnieuw gevraagd hier onderzoek naar te doen.

Uit het laatste onderzoek komt naar voren dat de vraag naar het meest gebruikte diagnostische isotoop Molybdeen-99 in de wereld op de lange termijn zal stijgen. Geschatte percentages variëren van 5% tot 8% in de opkomende economieën. De vraag naar therapeutische isotopen zal naar verwachting veel hoger zijn. Veel van deze therapeutische isotopen kunnen alleen in reactoren worden gemaakt.
In het afgelopen jaar is er ook meer duidelijkheid gekomen over de ontwikkeling van (nieuwe) initiatieven om molybdeen-99 te produceren. Zo is er meer inzicht in de ontwikkeling in het aanbod van de FRM-II reactor in Duitsland, de Jules Horowitz reactor in Frankrijk en Smart/Lighthouse in België. Deze projecten kunnen volgens het RIVM echter niet de productiecapaciteit vervangen van de huidige BR2 reactor in België en de HFR in Nederland, die beide op termijn gaan sluiten.

Ook refereert het RIVM aan de *'Strategic Agenda for Medical, Industrial and Research Applications of nuclear and radiation technology' (SAMIRA),* een studie die recentelijk is uitgevoerd in opdracht van de Europese Commissie. Hierin wordt geconcludeerd dat ondanks de nu lopende initiatieven tot het vergroten van productiecapaciteit bij bestaande producenten, het nodig is dat er nog een reactor bijgebouwd wordt binnen de Europese Unie om de zelfvoorzienendheid te garanderen en om tekorten op wereldschaal aan medische isotopen te voorkomen. De studie wijst Pallas aan als de gerede kandidaat om de benodigde productiecapaciteit in de komende decennia te garanderen.

Kennisinfrastructuur en werkgelegenheid
Naast het belang van de voorzieningszekerheid voor patiënten, is de komst van de Pallas-reactor ook van belang voor de kennisinfrastructuur en de werkgelegenheid, zoals aan de orde komt in het RIVM-rapport. Dit was ook het belangrijkste motief in 2012 voor de Provincie Noord-Holland om mee te financieren. Momenteel is Nederland in de unieke positie dat een groot deel van de leveringsketen van radiofarmaceutische producten in eigen land aanwezig is. Mocht de HFR sluiten zonder dat de Pallas-reactor wordt gerealiseerd, dan verliest Nederland haar positie binnen die leveringsketen. Als de bestraler (de reactor) wegvalt, is de kans namelijk groot dat ook de radiofarmaceut het werk naar het

buitenland zal verleggen. Het niet realiseren van de Pallas reactor zal daarnaast grote en negatieve gevolgen hebben voor de (lokale) werkgelegenheid in de nucleaire sector.
Het kabinet acht het daarnaast van belang dat het nucleair (energie)onderzoek wordt voortgezet. De onderzoeksubsidie die nu aan NRG wordt verstrekt kan ook beschikbaar komen voor Pallas, wanneer aan de nog nader te bepalen onderzoekbehoefte van het Rijk wordt voldaan. Met de komst van de Pallas-reactor kan daarmee de kennisinfrastructuur in stand worden gehouden.

Continuering van het Pallas initiatief met private financiering
Ik wil mij de komende periode inzetten voor de meer dan 400.000 patiënten die jaarlijks in Nederland met medische isotopen worden onderzocht of behandeld, en miljoenen patiënten in Europa en daarbuiten. Zoals gezegd is de Pallas reactor het meest vergevorderde initiatief om de voorzieningszekerheid te kunnen garanderen. Hiertoe is de eerste stap gezet in 2012 en nu de private financierbaarheid er veelbelovend uit ziet, ben ik bereid Pallas te ondersteunen en de ruimte te geven om de onderhandelingen met de private investeerders voort te zetten. Ook kan op deze manier het traject dat is gestart onder leiding van de heer Zalm, waarover ik u informeerde in mijn brief van 22 maart jongstleden, zorgvuldig worden afgerond. Overige voorwaarden en eventuele tegemoetkomingen zullen onderdeel uitmaken van de verdere onderhandelingen met de private investeerders, waarbij tevens de belangen van NRG en de daarmee samenhangende belangen voor de Staat, zullen worden meegewogen. Om mijn eigen onderhandelingspositie niet op voorhand prijs te geven, kan ik hierover momenteel geen nadere uitspraken doen. Ook kan ik in dit stadium niet ingaan op de achtergrond van de investeerders, gezien de geheimhoudingsovereenkomsten die de Stichting Pallas heeft gesloten. Tenslotte werk ik aan een alternatief scenario waartoe over kan worden gegaan, in het onverhoopte geval dat de belangen van de Staat onvoldoende kunnen worden behartigd in de onderhandelingen met de private investeerders.
Zodra ik meer informatie kan delen, zal ik uw Kamer hiervan op de hoogte stellen.

Hoogachtend,

de minister voor Medische Zorg
en Sport,

Bruno Bruins

Goedemiddag,

Dank voor de mogelijkheid om in te spreken namens de Vereniging Pettemerduinen over Pallas.

1. Het kenmerk van een goede businesscase is dat investeerders de bereidheid hebben te investeren. Pallas roept al twee jaar dat er geïnteresseerde investeerders zijn. De verantwoordelijk minister van Medische zorg Bruno Bruins meldt in de brief van 4 juli 2019 aan de Tweede Kamer wederom dat meerdere private partijen willen investeren in de nieuwe Pallas reactor in Petten.

2. Maar geen enkele investeerder is met naam en toenaam bekend. Al jaren wordt door de overheid de indruk gewekt dat Pallas een privaat initiatief is. De werkelijkheid is anders. Het is de overheid zelf die het initiatief neemt en de promotor is van dit project. De gesprekken met investeerders gaan over de garanties die de overheid moet geven. En omdat het de overheid is die dit prestigeproject wil realiseren hebben investeerders alle tijd.

3. Bij garanties moeten we denken aan minimalisering van de risico's en maximalisering van het rendement op het geïnvesteerde vermogen. Investeerders hebben niet zoveel op met de langjarige risico's die gepaard gaan met het nucleaire afval of de risico's van de snel veranderende markt van medische isotopen. De af te geven garanties lopen natuurlijk voor een periode van veertig jaar.

4. De huidige HFR draait voor 90 % op de bestraling van plaatjes uranium voor de molybdeenproductie. Dat levert 2% product op en 98 % afval. Het radioactieve afval van de HFR is een hoofdpijndossier dat al honderden miljoenen aan belastinggeld kostte. In 2018 betrof het een totaal van € 150 miljoen. NRG hanteert twee scenario's voor het opruimen: het optimistische waarin al het kernafval is afgevoerd eind 2026 en het pessimistische dat doorloopt tot 2034.

5. De Pallasreactor is ontworpen op basis van oude technologie en blijft de komende 60 jaar radioactief afval produceren. Alternatieven om Molybdeen op een schone wijze te produceren zijn ruimschoots voorhanden. Landen als de Verenigde staten en Canada zijn overgeschakeld op nieuwe niet vervuilende technologie. Het door Pallas te produceren afval zal meer dan honderdduizend jaar een gevaar vormen voor de gezondheid van komende generaties. Een niet te verkopen nucleaire voetafdruk door een overheid die de mond vol heeft van klimaat en milieu.

6. Volgens de directeur van de NRG Cuijpers zijn de bulkproducten Molybdeen-99 en Lutetium-177 de pijlers onder de toekomstige productie van Pallas. Het marktaandeel van Pallas betreffende Molybdeen-99 neemt af doordat er meerdere spelers op de markt zijn of komen. In de vragenbeantwoording bij het bestemmingsplan van de gemeente Schagen werd een afname van het marktaandeel genoemd van 50%. Andere spelers zijn bijvoorbeeld de Europese vestiging van Shine Medical, die isotopen zal leveren voor meer dan 30.000 patiënten per dag en het Imaging Centre van het UMC in Amsterdam dat vandaag de dag al heel Nederland kan bedienen met de diagnostische PET-scans, met betere kwaliteit dan de SPECT-scans met Molybdeen.

Vereniging Pettemerduinen Kernreactor Vrij!
www.pettemerduinen.nl
secretariaat@pettemerduinen.nl
KVK 37120452

7. Als initiatieven als Shine, Northstar, Lighthouse en de cyclotrons een groot deel van de Molybdeenproductie over gaan nemen dan komt niet alleen bij Pallas reactorcapaciteit vrij, maar ook bij reactoren in België, Duitsland, Frankrijk, Polen en Tsjechië. Pallas zal in die zin met haar als uniek aangeprezen positie aan moeten sluiten in de rij en wellicht overbodig worden. Voor de investeerders geen punt want die hebben hun garanties en claims klaarliggen. De Nederlandse belastingbetaler draait vervolgens op voor de verliezen.

8. Pallas is een trein die bijna twintig jaar geleden is gaan rijden. Toentertijd was de bestemming helder. De HFR moet zijn vervangen in 2015. Vandaag draait de hoogbejaarde reactor nog steeds. Vele miljoenen zijn er nodig geweest voor de exploitatie en de veiligheid van de reactor is een continue zorg.

9. We kunnen ons een wereld zonder sociale media, Google, Facebook en Uber niet meer voorstellen. Toch werd de smartphone pas tien jaar geleden geïntroduceerd. Vandaag de dag maken we geen businesscase meer voor veertig jaar. Maximaal een jaar of vijf tot tien is te overzien vanwege de snelle technologische veranderingen. Met Pallas is het niet anders. Links en rechts wordt Pallas ingehaald door bedrijven die schoner en vooral veel goedkoper produceren.

10. Maar de politiek houdt vast aan het oorspronkelijke scenario, blijkbaar blind voor de veranderende wereld. Lighthouse werd het land uitgezet en ook Shine zal als we niet uitkijken aan Petten en Nederland voorbijgaan. Hoe kunnen politici blijven geloven in een Healt&Energy Campus, als een nieuw Eindhoven van het Noorden, wanneer de meest innovatieve bedrijven ter wereld worden geweerd?

11. Duurzaamheid en innovatie staan met grote letters in de programma's en coalitieakkoorden. 'Duurzaam Doorpakken' heet het in Noord-Holland. Blijkbaar is het allemaal voor de bühne. Als het puntje bij het paaltje komt kiezen we voor de bestaande belangen en de old school. Anders gezegd, voor gedateerde en zeer vervuilende technologie op basis van politieke keuzes in plaats van zakelijke overwegingen. Met een risicoafdekking door de Nederlandse belastingbetaler.

12. En dan is de vraag of die onderzoeksreactor in Petten moet komen. Zeg nu zelf, als we vandaag met een dergelijk project beginnen dan komen gebieden als de Eemshaven of Maasvlakte het eerst in aanmerking en niet een Natura 2000 gebied. De bouwplaats van de nieuwe Pallasreactor ligt midden in de Pettemerduinen. Naast de nieuwe reactor worden meerdere productiehallen gebouwd en verouderde infrastructuur wordt vernieuwd. Het bestemmingsplan Pallas ligt momenteel ter beoordeling bij de Raad van State. De stikstofuitstoot van de bouw van de centrale alleen overschrijdt de norm met een factor duizend.

13. De gedachte dat Petten de droomlocatie is vanwege de aanwezigheid van Curium is onjuist. Curium en de HFR zijn niet onlosmakelijk aan elkaar verbonden. De HFR bestraalt ook targets voor de IRE die op transport gaan naar België om daar te worden verwerkt. Een kernreactor kan dus overal komen te staan. Overigens werd in 2014 afgesproken om voor de productie van medische isotopen over te stappen van hoog- naar laag verrijkt uranium. In 2018 bericht de NRG dat deze afspraak was nagekomen. Onlangs bleek echter dat de uranium targets die de IRE in Petten laat bestralen nog steeds uit hoogverrijkt uranium bestaan.

14. Het is tijd voor een herbezinning op het gehele Pallas-initiatief. Als de Pallasfabriek niet levensvatbaar is blijft het uitgangspunt dat Nederland deel uit wil maken van de Europese nucleaire kennisinfrastructuur bestaan. Onze suggestie: Bouw Pallas om tot een

onderzoekfaciliteit voor medische isotopen. Dat is waar Nederlandse wetenschappers en medici op zitten te wachten. Overigens kan een dergelijke onderzoeksfaciliteit een behoorlijk inkomen generen door de verkoop van patenten. De markt voor therapeutische medische isotopen wordt geschat op 25 miljard, een hoogwaardig nucleair onderzoeksinstituut lijkt rendabel. Een onderzoeksreactor heeft genoeg aan een warmtecapaciteit van één megawatt. Daar zijn geen koeltorens of complexe koelwaterleidingen meer voor nodig.

15. Wat is de werkelijkheid van vandaag? Pallas heeft geen investeerders en de volgende tranche voor terugbetaling dient zich deze zomer aan. De subsidie van 80 miljoen zal wel ongeveer gebruikt zijn. De enige politieke optie is doorgaan en meer geld inleggen. Natuurlijk weer een lening met de belofte van terugbetaling.

16. Ondanks de inzet van oud-minister Zalm is het nog volstrekt onduidelijk hoe de nieuwe werkelijkheid van Pallas zich gaat voegen met de complexe werkelijkheid van de NRG. Ook dit moet een teken aan de wand zijn. Na zeven jaar is er geen helderheid over de toekomstige bestuursstructuur van Pallas. Ondenkbaar in een marktinitiatief, politiek blijkbaar volkomen acceptabel. Dit kan niet anders zijn dan een voorbode van het volgende moeizame dossier.

17. We kennen de NRG als een organisatie met voortdurende tekorten. De staat legde meer dan 250 miljoen op tafel in het zich voortslepend drama rondom veiligheid en het nucleair afval. Pallas past in dit verhaal. Het is de overheid die subsidieert en de risico's afdekt.

18. Het heeft er alle schijn van dat de politiek Pallas gewoon laat komen en de samenleving alle ongemakken voor lief moet nemen. Wij als Vereniging Pettemerduinen zijn absoluut niet tegen medische isotopen, maar kunnen er niet bij dat de politiek voor een fabriek kiest die onnodig zwaar vervuilend is, met verouderde technieken werkt en niet levensvatbaar is gezien de grootschalige internationale ontwikkelingen van gelijkwaardige en schonere technieken, die bovendien niet van subsidie afhankelijk zijn.

19. Vaak klinkt terecht de vraag naar de gevolgen voor de leveringszekerheid en werkgelegenheid als PALLAS niet door gaat. Welnu, van de 2000 genoemde arbeidsplaatsen zijn er hooguit tien procent gerelateerd aan de reactor. Het is zo dat de werkgelegenheid méér verzekerd zal zijn met het aantrekken van innovatieve bedrijven die werken met nieuwe technieken, niet subsidie-afhankelijk zijn maar marktconform opereren en ook interesse blijken te hebben zich in Petten te vestigen. Leveringszekerheid voor patiënten hangt nu al niet meer van Petten af. Volgens het laatste RIVM-rapport is de productie wereldwijd zelfs viervoud van de vraag als PALLAS in 2027 wordt opgeleverd. Alleen de nieuwe Belgische centrale heet al goed te zijn voor een derde van de toekomstige wereldvraag naar Molybdeen-99.

20. Kortom, heroverweeg het hele project, kies voor duurzaamheid en innovatie. Bouw een onderzoeksreactor op een wél voor de hand liggende en geschikte locatie en geef het duingebied terug aan de natuur.

Discussienota Noord-Hollands Referendum

Naam fractie / indiener: **Forum voor Democratie**, Statenlid **Joyce Vastenhouw**

Naam commissie en datum: Economie, Financiën en Bestuur, 24 februari 2020

- Legt de volgende discussienota ter bespreking voor aan de Statencommissie en/of de portefeuillehouder: (Discussienota Noord-Hollands referendum)

Aanleiding

De samenleving stelt vraagtekens bij de huidige invulling van onze democratie– aan linker- én rechterzijde – de kloof tussen het bestuur en de inwoners van Noord-Holland is te groot. Inwoners van Noord-Holland voelen zich niet gehoord. Dat laat zich landelijk zien, maar ook steeds meer regionaal. Bijzonder – en hoopvol – aan deze situatie is dat deze onvrede leeft bij links én rechts. En dit is het moment om daar samen iets aan te doen. De afgelopen maanden hebben wij ervaren dat er zowel in de coalitie als oppositie steun is voor echte burgerparticipatie.

Het is goed als wij onze oren te luisteren leggen bij de inwoners, om niet een ballon te worden die iemands vingers ontglipt en steeds verder afdrijft; onbereikbaar en oncontroleerbaar.

Gelukkig hebben we in Noord-Holland een referendumverordening, want een directere vorm van democratie bestaat niet. Wij willen benadrukken dat het fantastisch is dat de PS-leden zich in 2018 hebben hardgemaakt om deze verordening voor elkaar te krijgen. De tweede verjaardag van dit mooie instrument vieren we dit voorjaar. Tal van voorbeelden, zoals Zwitserland, laten zien hoezeer een referendum een brug slaat tussen de mensen en de politiek.

Provinciaal referendum

Niettemin is er hoop! Niet iedereen zal zich er helemaal van bewust zijn, maar Noord-Holland heeft een mogelijkheid tot een referendum. Wij willen in deze tijden van politieke verdeeldheid meer aandacht geven aan ons provinciale referendum en we zijn blij dat de provincie het instrument meer bekendheid zal geven. Natuurlijk vinden wij directe democratie mega belangrijk, maar het gaat niet om ons. Het gaat om de mensen van Noord-Holland, het gaat om de politiek in brede zin, het gaat om vertrouwen in onszelf, in ons bestuur en het gaat om het respect dat wij durven te tonen aan diegenen voor wie wij hier allen zitten.

Ook zijn wij niet blind voor de werkelijk unieke kans die dit thema biedt voor samenwerking tussen links en rechts, op een onderwerp waarop niemand eigenlijk verdeeld kán zijn. Allemaal onderschrijven wij immers het fundament van het

westen: de democratie. Juist daarom is Forum voor Democratie op het moment bezig met het vergroten van de aandacht voor het provinciale referendum, en het stimuleren en optuigen van initiatieven die hiertoe kunnen leiden.

Belemmeringen in de huidige verordening

De Noord-Hollandse referendumverordening lijkt veel op de (in 2018 ingetrokken) Wet Raadgevend Referendum. De huidige verordening kent echter een aantal onwerkbare passages. Zoals gezegd, over drie maanden, in mei, viert de referendumverordening haar tweejarige verjaardag en tot op heden is er helaas nog geen gebruik van de verordening gemaakt. Wij constateren dat uit onderzoeken blijkt dat de samenleving weinig vertrouwen heeft in de politiek. En juist in deze woelige tijden van grote politieke onderwerpen hebben de inwoners van Noord-Holland meer behoefte aan een referendum dan ooit.

Dat de verordening niet gebruikt is heeft dan ook niet zozeer te maken met onwil, maar onder andere met drie knelpunten in de verordening die wij, samen met jullie – de andere leden van PS – graag zouden willen bespreken, en daarbij willen bezien of er wellicht ruimte is voor verbetering van de verordening.

Het gaat om deze drie knelpunten:

1. Het referendum is beperkt tot besluiten van PS. Drie dagen vóórdat PS zo'n besluit neemt moet er een kennisgeving gedaan worden.[1] Deze eis geldt

[1] Artikel 10 Referendumverordening Noord-Holland.

terwijl de gedetailleerde agenda pas twee weken van tevoren gepubliceerd wordt, en de strategische agenda – zoals iedereen weet – erg beperkt is. Dit is in de praktijk vrijwel onmogelijk. Juist op dit punt verschilt de provinciale verordening dan weer van de wet op het raadgevend referendum, waarin twee weken ná een besluit een kennisgeving gedaan kon worden.

2. De verordening vereist voor een inleidend verzoek de handtekeningen van 10.000 kiesgerechtigden in de provincie Noord-Holland.[2] [3] Het landelijk referendum vereiste ook een drempel van 10.000, op de kiesgerechtigde bevolking van het hele land.
3. De uitkomstdrempel van 30% zaait mogelijk verwarring.[4] PS kan immers zelf besluiten wat het doet met een uitslag, terwijl de verordening nu een andere indruk geeft.

Deze drie punten maken dit instrument in de praktijk niet echt werkbaar. Wij willen dan ook, samen met jullie, de verordening evalueren en spreken over mogelijke verbeterpunten zoals: a) een *relatieve* kiesdrempel, die in verhouding staat tot het inwonertal van de provincie; b) de mogelijkheid tot het indienen van een kennisgeving tot twee weken ná een besluit; en c) het evalueren van de 30% uitkomstdrempel. Deze drie punten nemen we graag onder de loep, om zo uitvoering te geven aan het veelbesproken thema van burgerparticipatie. We zijn tevens benieuwd of er punten in staan die u opvallen. Laten we aan de bevolking

---

[2] Artikel 14 Referendumverordening Noord-Holland.

[3] Bron: kiesgerechtigden Noord-Holland.

[4] Artikel 4 Referendumverordening Noord-Holland.

bewijzen dat ook de huidige gekozen partijen kunnen samenwerken om goede doelen te bereiken, en dat we op een thema als democratie níet verdeeld (kunnen) zijn.

Het behandeldoel

Welke politieke vraag wil de indiener aan de orde stellen: de vraag naar een evaluatie van de huidige referendumverordening.

Wat vraagt de indiener aan de andere fracties (de commissie, de portefeuillehouder): de indiener (mevr. Vastenhouw) nodigt uit tot een open en constructief dialoog. In latere instantie biedt de uitkomst mogelijk ruimte tot verbetering.

Provincie Noord-Holland

Aan
Memo van de Agendacommissie voor de commissie EFB

Kopie aan
Bijlage:
Ter inspiratie zijn voor u een aantal documenten bijgevoegd

- 1. Verslag presidiumvergadering 16 december 2019
- 2. "Vertegenwoordiging en Participatie in de Provincies" Hoofdstuk uit Provinciale Politiek, Harmen Binnema, 2019
- 3. "Visie op de rol van het Drents parlement in de veranderende Samenleving" PS Drenthe 2018
- 4. "Burgers betrekken bij Provinciaal Beleid" Michiel Herweijer
- 5. "De provincie en de burger: een spannend avontuur" *Monitor en evaluatie Pilots Burgerparticipatie, Provincie Noord-Holland*, Departement Bestuurs- en Organisatiewetenschap, Universiteit Utrecht, September 2015
- 6. "Loslaten in vertrouwen" *naar een nieuwe verhouding tussen overheid, markt én samenleving,* Raad voor Openbaar Bestuur, December 2012
- 7. MEMO burgerparticipatie rol PS als toolbox Werkgroep PS Noord-Holland 2016
- 8. https://vng.nl/files/vng/vng/Documenten/Extranet/Burgerzaken/bestanden_burgerparticipatie/De_raad_en_burgerparticipatie.pdf
-

Uw contactpersoon
Dhr. M. Admiraal
AD/STG

Telefoonnummer +31631749034
admiraalm@noord-holland.nl

23 januari 2020

Betreft: Burgerparticipatie en PS t.b.v. bespreking B-agenda Statencommissie EFB

Memo

Inleiding

In het coalitieakkoord is opgenomen dat door Gedeputeerde Staten in samenwerking met Provinciale Staten een agenda voor bestuurlijke vernieuwing en Burgerparticipatie wordt opgesteld. Ook wordt in het akkoord uiteen gezet dat GS de participatie van bewoners vergroot, bijvoorbeeld door middel van bewonerspanels. Waarbij steeds vooraf goede afspraken worden gemaakt over inbreng en vorm, zodat duidelijk is wat iedereen kan verwachten en waar de grenzen liggen.

Verloop proces

In het presidium van 14 oktober 2019 is daarop de werkgroep samenwerking PS & GS ingesteld, waar in eerste instantie ook het thema burgerparticipatie was ondergebracht. In de eerste vergadering van de werkgroep is echter vastgesteld dat burgerparticipatie als apart thema behandeld dient te worden en geen plek heeft in de werkgroep

samenwerking PS & GS. Daarop is het presidium verzocht een nieuwe werkgroep burgerparticipatie in te stellen.

In het presidium van 16 december 2019 is besloten dat het thema burgerparticipatie en de wijze waarop Provinciale Staten hier betrokken bij willen zijn te bespreken in een volgende vergadering van de vak commissie, in dit geval de Statencommissie Economie, Financiën en Bestuur.

Voorstel

Met dit memo wordt de commissie EFB in gelegenheid gesteld om het thema Burgerparticipatie –op verzoek van het Presidium– op de B-agenda van de commissievergadering met elkaar te bespreken.

Voorstel:
De commissie EFB wordt voorgesteld om:

- Kennis te nemen van het proces waarin het Presidium gevraagd heeft het onderwerp burgerparticipatie bij de commissie EFB te bespreken;

- In de commissie zouden de leden met elkaar de volgende vragen kunnen behandelen:

    1. Welke rol ziet uw fractie weggelegd voor Provinciale Staten in het versterken van draagvlak voor beleid en bestuur door middel van het verbeteren van de participatie van bewoners?
    2. Welke middelen ziet u op dit moment voor inwoners om invloed uit te oefenen op de besluitvorming door Provinciale Staten?
    3. Hoe waardeert u de toegang tot deze instrumenten voor betrokkenen van verschillende achtergrond?
    4. Op welke manier en op welk moment zou Provinciale Staten invloed moeten hebben op de vormgeving van de uitgangspunten van de participatie van bewoners in de beleids- en besluitvorming aan de kant van Gedeputeerde Staten?

- Te bespreken op welke wijze PS betrokken willen worden door GS bij het thema burgerparticipatie en de ontwikkelingen die binnen de provinciale organisatie in gang gezet worden.

Uittreksel uit conceptverslag Presidium 16 december 2020

Terugkoppeling werkgroep Samenwerking GS & PS en Burgerparticipatie

De heer **Van der Maas** (VVD) was wat verbaasd dat de werkgroep Samenwerking GS & PS met een voorstel kwam om weer een nieuwe werkgroep op te richten. In verband met beschikbaarheid van PS-leden zou hij liefst zien dat men vooral virtueel samenkomt.

Mevrouw **Kocken** (GroenLinks) licht toe dat een tweede werkgroep wordt opgericht omdat de werkgroep Samenwerking GS & PS het onderwerp burgerparticipatie niet tot zijn taak rekent. De werkgroep vindt het ook niet gewenst in omvang uit te breiden. Bovendien zou het prettig zijn als in de werkgroep Samenwerking GS & PS een brede vertegenwoordiging vanuit de Staten deelneemt. De heer **Steeman** (D66) sluit zich bij deze standpunten aan. Burgerparticipatie is een belangrijk thema. Vanuit zijn fractie willen twee leden in de nieuwe werkgroep participeren. Wel herkent hij het feit dat de agendadruk erg hoog is.

De heer **Heijnen** (CDA) merkt op dat het met een veelheid aan werkgroepen steeds moeilijker wordt om voldoende participanten te vinden. Daarom is hij niet voor het oprichten van een werkgroep Burgerparticipatie. Het onderwerp moet worden meegenomen bij de behandeling van concrete agendapunten. Ook kan er aandacht aan besteed worden in de commissie EFB.

De heer **Zoon** (PvdD) is wel voor het oprichten van een extra werkgroep. Uit zijn fractie zijn twee personen bereid deel te nemen.

Mevrouw **Van Soest** (50PLUS/PVDO) merkt allereerst op dat zij voor minder doelgroepenbeleid is. Zij zou liever zien dat iedereen in één werkgroep kan participeren, namelijk de werkgroep Burgerparticipatie. Ook de heer **Smaling** (SP) is voor één werkgroep. Het lukt zijn fractie niet om voor alle werkgroepen mensen te leveren.

De heer **Klein** (CU) vindt dat de thema's van de werkgroepen inhoudelijk gescheiden moeten worden. De agendadruk is echter hoog. Daarom kan burgerparticipatie beter aandacht krijgen via de Agendacommissie.

De heer **Voskuil** (PvdA) vindt dat goed omgaan met burgerparticipatie sterk verband houdt met een goede samenwerking tussen GS en PS. Daarom moeten GS ook in de werkgroep deelnemen. De werkgroep Burgerparticipatie is voor hem de belangrijkste werkgroep, al kan de PvdA voor beide werkgroepen mensen leveren.

De **voorzitter** roept fracties op PS-leden aan te melden voor de werkgroep Samenwerking GS & PS. Hij constateert dat het belang van aandacht voor burgerparticipatie ondersteund wordt, al zijn de meningen over de vorm verdeeld. Het onderwerp komt allereerst terug in de commissie EFB. Daarbij wordt ook aandacht gegeven aan de mogelijkheid om virtueel te overleggen.

- *Het presidium neemt er kennis van dat enkele van de nog niet in de werkgroep vertegenwoordigde fracties bereid zijn een lid aan te dragen voor de werkgroep Samenwerking GS & PS;*

Het presidium besluit dat het onderwerp burgerparticipatie geen plek heeft in de werkgroep Samenwerking GS & PS en verzoekt dit onderwerp te agenderen voor een volgende vergadering van de Statencommissie Economie, Financiën en Bestuur





50Plus, Drenthe, 2011 – BRON: DNPP

6

PARTICIPATIE EN VERTEGENWOORDIGING IN DE PROVINCIALE POLITIEK

Harmen Binnema

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

6.1 DE DILEMMA'S VAN PARTICIPATIE EN VERTEGENWOORDIGING

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

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

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

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

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

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

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

6.2 VERTEGENWOORDIGING EN PARTICIPATIE VERKEND

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

2 N. Hietbrink en E. van Voorst, *Regionale media: oog en oor van provinciale democratie?* (Zwolle, 2011).

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

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

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

Het eerste type vertegenwoordiging dat Pitkin benoemt is *formeel*: de regels en procedures die aan de vertegenwoordiging voorafgaan en die de vertegenwoordiger in deze positie hebben gebracht. Vervolgens is de vraag welke mogelijkheden er zijn om de vertegenwoordiger te straffen wanneer hij zijn werk niet goed doet en in welke mate hij verantwoording aflegt. In dit idee van vertegenwoordiging zijn verkiezingen een cruciaal mechanisme. Het tweede type vertegenwoordiging is *symbolisch*: datgene waar een vertegenwoordiger voor staat, waarop hij herkenbaar is als 'een van ons'. Het gaat niet zozeer om formele procedures, maar om de acceptatie door degenen die iemand zegt te vertegenwoordigen: boeren, ondernemers, lhbt, etnische minderheden, laagopgeleiden, etc.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

7 Participatiecode Overijssel, Statenvoorstel nr. PS/2014/1080.

Participatiecode Overijssel: uitwerking van de participatieladder

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

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

6.3 KENMERKEN VAN DE VERTEGENWOORDIGERS

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

Tabel 6.1: Aandeel vrouwelijke Statenleden (in %)[8]

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

8 P. Castenmiller, *Rust en onrust. Beperkte vernieuwing van het Provinciaal bestuur in 2015*, www.decentraalbestuur.nl/images/Provincies2015.pdf.

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

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

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

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

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

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

* Gegevens voor Limburg ontbreken in de eerste meting

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

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

Het derde kenmerk van Statenleden waar we ons op richten is opleidingsniveau (tabel 6.3). Dit onderwerp staat sinds de introductie van het begrip diplomademocratie en de nadruk op opleidingsniveau als nieuwe maatschappelijke scheidslijn nadrukkelijk in de belangstelling.[13] Het aandeel Statenleden met een wetenschappelijke opleiding of hoger beroepsonderwijs was met 85% in 2012 al hoog en is in 2016 verder gestegen naar 92%. Dit is een groot contrast met de 30% onder de beroepsbevolking die HBO of WO heeft afgerond en de groep middelbaar opgeleiden van 40%. Onze data over 2018 bevestigen deze grote oververtegenwoordiging van hoger opgeleiden. In Utrecht gaat het om 79,6%, in Noord-Brabant om 80,0% en in Gelderland om 74,6%. De cijfers voor Friesland zijn onvoldoende compleet om hier uitspraken over te doen.

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

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

11 Castenmiller, *Rust en onrust*.
12 Ministerie van BZK, *Staat van het Bestuur 2016*.
13 M. Bovens en A. Wille, *Diploma Democracy: The Rise of Political Meritocracy* (Oxford, 2017).
14 Ministerie van BZK, *Staat van het Bestuur 2016*.

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

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

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

6.4 STATENLEDEN EN HUN VERTEGENWOORDIGENDE ROL

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

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

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

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

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

15 Daadkracht, *Nationaal Statenledenonderzoek 2017. Derde trendonderzoek naar de tijdsbesteding en werkzaamheden van Statenleden* (Nijmegen, 2017).

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

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



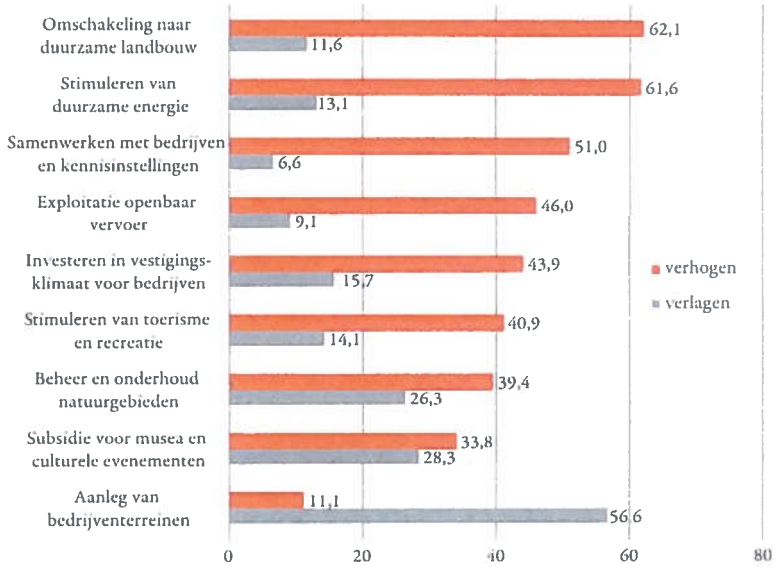
Al met al is het zelfbeeld dat uit deze vier stellingen naar voren komt behoorlijk positief. Inwoners kunnen invloed uitoefenen als zij dat willen (maar doen dat nog te weinig), de Staten willen naar wensen uit de samenleving luisteren en Statenleden beschouwen zichzelf als een redelijk goede afspiegeling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

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

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

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

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



6.5 BETROKKENHEID EN INVLOED VAN INWONERS

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

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

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

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

Veel provincies maken gebruik van een digitaal panel om hun inwoners te bevragen over actuele onderwerpen. Een recente inventarisatie laat zien dat Drenthe, Flevoland, Friesland, Gelderland, Groningen, Limburg, Noord-Brabant een dergelijk panel hebben, onder herkenbare namen als Brabantpanel of Groninger Panel.[17] Wel is het lastig vast te stellen op welke manier de onderzoeksresultaten van deze panels hun weg vinden naar de provinciale agenda. Sommige van deze panels worden georganiseerd door onderzoeksbureaus die aan de provincie zijn gelieerd en dan is er aandacht van Statenleden voor de onderzoeksresultaten. Andere panels zijn commerciële activiteiten van marktonderzoekers zonder directe link met de Staten. Er is bovendien behoorlijke variatie in de frequentie van de onderzoeken: bij sommige panels is het laatste onderzoek alweer ruim twee jaar geleden. Daarnaast laten provincies bij gelegenheid ook externe bureaus peilingen uitvoeren: zo liet Flevoland TNS-NIPO in 2013 onderzoeken hoe de inwoners aankeken tegen de beoogde fusie met Noord-Holland en Utrecht.[18] De provincie verwerkte de uitslag van de peiling – 46% van de ondervraagden was tegen de fusie en niet meer dan 8% voorstander – in de zienswijze aan de toenmalige minister van Binnenlandse Zaken, Ronald Plasterk.

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

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

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

16 https://prodemos.nl/nieuws/monitor-burgerparticipatie-2018.
17 https://toponderzoek.nl/2018/12/03/46-gemeenten-heeft-burgerpanel-een-tussenstand-van-burgerpanels.
18 *Almere Vandaag*, 6 juni 2013.
19 https://www.noord-holland.nl/Actueel/Archief/2018/Augustus_2018/ Noord_Hollanders_ willen_ open_ commissaris_van_de_ Koning.

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

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

Hoe kijken inwoners en politici aan tegen participatie? Wat levert het op? Onderzoekers van de Universiteit Utrecht analyseerden in 2014 en 2015 een vijftal pilots voor burgerparticipatie in de provincie Noord-Holland.[25] De thema's van deze pilots waren zeer gevarieerd: windmolens op land, dijkversterking, aanpassing van een provinciale weg, identiteit van kustplaatsen en herbestemming van monumenten. Vanwege de verschillen werd de participatie in elke pilot net iets anders ingezet. De evaluatie leverde een aantal lessen en inzichten op, waarvan we er hier enkele uitlichten. Ten eerste bleek het begrip burgerparticipatie heel verschillend te worden geïnterpreteerd: voor sommige politici en ambtenaren was het vooral informeren en verrijken van beleid, voor anderen de burger laten meebeslissen. Ten tweede bleek dat veel participerende inwoners hoogopgeleid waren (*expert citizens*) en daarmee onvoldoende representatief voor de bredere kring van betrokkenen. Ten derde kwam naar voren dat participatie vooral waardevol is wanneer er ook echt ruimte is voor invloed van participerende inwoners op de resultaten, dus op terreinen waar de provincie iets te zeggen heeft en niet vooral uitvoerder is van rijksbeleid. Tevens bleek dat de tevredenheid van inwoners toenam en hun bijdrage meer invloed had wanneer participatie vroeg in de beleidscyclus plaatsvindt. De onderzoekers benadrukten daarom het belang van verwachtingsmanagement, juist ook omdat voor inwoners, die de taken en het beleid van de provincie niet goed kennen, deelname aan dit soort projecten sterk bepalend is voor het beeld dat zij van de provincie krijgen.

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

20 https://www.provincie-utrecht.nl/publish/pages/326631/provincie_utrecht_profielschets_cvdk_web.pdf.
21 *Dagblad van het Noorden*, 17 april 2007.
22 https://www.provinciegroningen.nl/bestuur-en-organisatie/provinciale-staten/invloed-uitoefenen/praten-met-de-staten.
23 https://www.fryslan.frl/bestuur/statenvergaderingen_41684.
24 https://www.gelderland.nl/geldersdebat.
25 M. Koster, R. Aykac en O. Verschuren, *De provincie en de burger: Een spannend avontuur?* (Utrecht, 2015).
26 Rekenkamer Oost, *Van gedachten wisselen. Burgerparticipatie bij Gelderse projecten in de fysieke leefomgeving* (Deventer, 2017).

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

6.6 INVLOED EN AGENDERING DOOR INWONERS

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

Een bescheiden aantal van vijf provincies kent de mogelijkheid van een referendum: Limburg, Noord-Holland, Utrecht, Zeeland en Friesland. Hoewel de verordeningen op een aantal punten van elkaar verschillen, hebben ze grotendeels dezelfde opbouw en uitgangspunten. Een cruciaal onderwerp in alle verordeningen is de vraag over welke onderwerpen een referendum kan worden uitgeschreven. Alleen besluiten van Provinciale Staten zijn referendabel, waarbij het in Limburg en Friesland om *voorgenomen* besluiten gaat en in de andere drie provincies om reeds *genomen* besluiten.[28,29] Dan volgt een uitgebreide opsomming van het soort besluiten van Provinciale Staten waarover geen referendum kan worden gehouden, zoals individuele kwesties, de provinciale begroting, provinciale belastingen, de uitvoering van rijksbeleid of van internationale verdragen. Tevens is er ruimte om een referendumverzoek niet zozeer om technisch-juridische redenen maar vooral op grond van politieke afwegingen af te wijzen. Daarbij spreken Zeeland en Noord-Holland van niet nader omschreven 'spoedeisende of dringende provinciale belangen' en hanteert Utrecht de zeer ruim te interpreteren formulering 'dat andere dringende redenen aanleiding zijn om geen referendum te houden'.[30, 31, 32]

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

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

27 E. de Jong en M. Boedeltje, 'Het betrekken van burgers bij provinciaal beleid', in: M. Herweijer en P. Castenmiller (red.), *Ruimte voor provinciaal beleid* (Alphen aan den Rijn, 2015), 117-133.
28 Referendumverordening Provincie Limburg 2018.
29 Referendumverordening Fryslân 2005.
30 Referendumverordening voor de provincie Zeeland 2014.
31 Besluit van Provinciale Staten van Noord-Holland van 23 april 2018 tot vaststelling van de Referendumverordening Noord-Holland 2018.
32 Verordening van 03-02-2014 tot vaststelling van regels over een raadgevend referendum in de provincie Utrecht.

'ja' of een 'nee' door minstens 30% van de kiesgerechtigden wordt gesteund.

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

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

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

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

Tabel 6.5: Behandeling van burgerinitiatief in Provinciale Staten Overijssel[33]

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

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

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

burgers zien. Dit is mooi te vergelijken, omdat het initiatief in vrijwel iedere provincie met voldoende ondersteuners is ingediend. In enkele provincies kwam het net als in Overijssel tot een debat en stemming, waarbij Zuid-Holland en Utrecht het voorstel eveneens afwezen.[34],[35] Ook in Groningen en Limburg doorliep het initiatief de hele procedure; in beide provincies werd het voorstel met een krappe meerderheid aangenomen.[36],[37] Zo ver kwam het niet in Gelderland en Zeeland, waar Provinciale Staten besloten het initiatief niet in behandeling te nemen. Het argument was dat de provincie er niet over ging en het initiatief dus niet aan de voorwaarden in de verordening voldeed.[38],[39]

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

6.7 CONCLUSIE: VERTEGENWOORDIGING EN PARTICIPATIE MET MATE

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

34 https://www.omroepwest.nl/nieuws/3274998/Geen-meerderheid-in-Provinciale-Staten-Zuid-Holland-voor-verbod-op-hobbyjacht.
35 https://www.rtvutrecht.nl/nieuws/1549685/geen-verbod-op-hobbyjacht-in-utrecht.html.
36 https://groningen.partijvoordedieren.nl/moties/motie-plezierjacht-aan-banden.
37 https://limburg.sp.nl/nieuws/2016/05/burgerinitiatief-stop-de-hobbyjacht-aangenomen.
38 https://gelderland.notubiz.nl/document/3473006/1/Ontwerpbesluit_bij_initiatiefvoorstel_%28PS2016-279%29.
39 https://www.zeeland.nl/vergaderoverzicht-en-activiteiten/vergadering-provinciale-staten-30-september-2016.

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

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

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

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

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

7
DE INVLOED VAN PROVINCIALE STATEN OP GEDEPUTEERDE STATEN

Hans Vollaard

7.1 INLEIDING

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

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

1 Zie www.denederlandsegrondwet.nl/id/vgmffxl61q7/artikel_125_provinciale_en_gemeentelijke (laatst bezocht op 2 januari 2019).
2 Zie de bijdrage van Hans Vollaard (hoofdstuk 2).

Statenstuk 2018-859

Visie op de rol van het Drents parlement in de veranderende samenleving

Voorgestelde behandeling:
- Statencommissie Financiën, Cultuur, Bestuur en Economie op 5 december 2018
- Provinciale Staten op 19 december 2018
- Fatale beslisdatum: 19 december 2018

Voorstel van de werkgroep veranderende samenleving van Provinciale Staten van Drenthe van 21 november 2018, kenmerk 47/SG/201803582

Behandeld door mevrouw M.M. Boedeltje, telefoonnummer (0592) 365053

Inleiding

Naar aanleiding van de Statenontmoeting ‘de rol van het Drents Parlement in de veranderende samenleving’ op 23 november 2016 heeft het presidium in januari 2017 besloten om de werkgroep veranderende samenleving op te richten. De werkgroep heeft twee opdrachten meegekregen:

1. Het ontwikkelen van nieuwe instrumenten om dichterbij de samenleving te komen. Het gaat hierbij om experimenten als gesprekken met de samenleving op locatie over actuele thema’s.
2. Het ontwikkelen van een visie van het Drents parlement op de concrete invulling van de rol van de volksvertegenwoordiging in de veranderende samenleving. Deze visie geeft antwoord op de vraag hoe het Drents parlement, als volksvertegenwoordiging, dichterbij de samenleving kan komen te staan en hoe de toegankelijkheid kan worden verbeterd;

De eerste opdracht, het (her)ontwikkelen van instrumenten heeft tot nu toe zijn uitwerking gekregen in:
- de publiekscampagne ‘Mijn Drentse Commissaris’ met in het verlengde daarvan het project ‘Tip de commissaris’;
- het ontwikkelen van het initiatief ‘Drenthe in debat’ waarvan de eerste editie heeft plaatsgevonden op 16 mei jl. (Statenstuk 2017-823 gewijzigd, Drenthe in debat);
- de herziening van het agenderingsrecht (Statenstuk 2018-272, Het agenderingsrecht van inwoners van Drenthe).

Mede op basis van de inzichten die uit de evaluatie van bovenstaande instrumenten zijn voortgekomen, is de werkgroep gekomen tot een visie op de rol van het Drents parlement in de veranderde samenleving. De in juni 2018 door studenten van de RUG uitgevoerde leergeschiedenis naar deze rol wees nogmaals op het belang van een gedeelde visie.

Met dit Statenstuk wordt de visie gepresenteerd. De visie heeft betrekking op het Drents parlement als collectief; hoe gaat het Drents parlement als volksvertegenwoordiging om met de veranderende samenleving? Welke instrumenten voor het Drents parlement als geheel zouden bij kunnen dragen aan meer verbinding met de samenleving. Fracties en individuele statenleden geven zelf, ieder op eigen wijze, invulling aan hun rol als volksvertegenwoordiger. De visie is er op gericht hun hier meer mogelijkheden voor aan te reiken, waarbij ze zelf eigen kleur aan brengen.

De samenleving is steeds in verandering; om die reden is de visie een levend document welke naar aanleiding van de actualiteit aangepast of aangevuld kan worden. De werkgroep stelt met de visie dan ook voor om in de nieuwe Statenperiode opnieuw een werkgroep veranderende samenleving in te stellen om de visie actueel te houden en te borgen dat dit belangrijke thema permanent onder de aandacht van de Staten blijft.

Advies

1. Instemmen met de visie op de rol van het Drents parlement in de veranderende samenleving.

Beoogd effect

1. Aan de hand van de visie streeft het Drents parlement naar een betere (inhoudelijke en symbolische) representatie van de Drentse samenleving. Het Drents parlement borgt hierdoor in het gehele beleids- en besluitvormingsproces een zorgvuldige afweging van belangen.

2. Met de visie heeft de werkgroep aan de opdracht van het presidium tot het opstellen van een visie voldaan.

Argumenten

1. *Aan de hand van de visie streeft het Drents parlement naar een betere (inhoudelijke en symbolische) representatie van de Drentse samenleving. Het Drents parlement borgt hierdoor in het gehele beleids- en besluitvormingsproces een zorgvuldige afweging van belangen.*
   Uit onderzoek, ook onder het Drents panel, blijkt dat rechtstreeks contact tussen inwoners en politiek leidt tot meer draagvlak voor en verbinding met de provincie (GS en PS). Ook wordt de herkenbaarheid van de politiek vergroot. Door uitvoering te geven aan de visie wordt meer direct contact in beleids- en besluitvorming geborgd en ontstaat een breed inzicht in de belangen, wensen en ideeën van de Drentse samenleving. Op deze wijze kan zorgvuldige belangenafweging plaatsvinden.
2. *Met de visie heeft de werkgroep aan de opdracht van het presidium tot het opstellen van een visie voldaan.*
   Bij oprichting van de werkgroep heeft deze de opdracht meekregen om een visie op de rol van het Drents parlement in de veranderende samenleving op te stellen. Hieraan is uitvoering gegeven.

Uitvoering

Tijdsplanning
NVT

Monitoring en evaluatie
Met voorzetting van de werkgroep veranderende samenleving wordt monitoring van de visie geborgd. Deze visie zal op gezette tijden worden geëvalueerd en eventueel bijgesteld worden.

Extern betrokkenen
De samenleving.

Communicatie
PS worden jaarlijks, of bij grote wijzingen geïnformeerd door de werkgroep.

Bijlagen
1. Visie op de rol van het Drents parlement in de veranderende samenleving.

Assen, 21 november 2018
Kenmerk: 47/SG/201803582

Provinciale Staten van Drenthe,

mevrouw drs. J. Klijnsma, voorzitter
mevrouw mr. drs. S. Buissink, griffier

Provinciale Staten van Drenthe;

gelezen het voorstel van de werkgroep veranderende samenleving van Provinciale Staten van Drenthe van 21 november 2018, kenmerk 47/SG/201803582;

BESLUITEN:

In te stemmen met de visie op de rol van het Drents parlement in de veranderende samenleving, zoals opgenomen in de bijlage.

Assen, 19 december 2018

Provinciale Staten voornoemd,

, griffier , voorzitter

Provinciale Staten Drenthe

Visie op de rol van het Drents parlement in de veranderende samenleving

Door: De werkgroep veranderende samenleving
Eindredactie: Mijke Boedeltje 0592-365053

Datum: 15 november 2018

INLEIDING

Naar aanleiding van de Statenontmoeting ‘de rol van het Drents Parlement in de veranderende samenleving’ op 23 november 2016 heeft het presidium in januari 2017 besloten om de werkgroep veranderende samenleving op te richten.

Naast het ontwikkelen van nieuwe instrumenten met als doel dichter bij de samenleving te komen staan, heeft de werkgroep als opdracht van het presidium meegekregen om een visie te ontwikkelen op de invulling van de rol van de volksvertegenwoordiging in de veranderende samenleving. Hieronder wordt deze visie gepresenteerd.

De visie heeft betrekking op het Drents parlement als collectief; hoe gaat het Drents parlement als volksvertegenwoordiging om met de veranderende samenleving? Welke instrumenten voor het Drents parlement als geheel zouden bij kunnen dragen aan meer verbinding met de samenleving. Fracties en individuele statenleden geven zelf, ieder op eigen wijze, invulling aan hun rol als volksvertegenwoordiger. De visie is er op gericht hun hier meer mogelijkheden voor aan te reiken, waarbij ze zelf eigen kleur aan brengen.

Leeswijzer
Onder A wordt de aanleiding voor de visie geschetst; de veranderingen die hebben plaatsgevonden in de samenleving. Onder B wordt vervolgens in gegaan op de gevolgen van deze veranderingen voor overheid en politiek in algemene zin en meer specifiek voor de volksvertegenwoordiging. Op basis van deze veranderingen en de gevolgen hiervan wordt onder C gekomen tot de visie op de rol van het Drents parlement in de veranderende samenleving en wordt beschreven welke instrumenten bij zouden dragen aan de uitvoering van de visie.

A. Aanleiding: de veranderde samenleving

Van oudsher waren bestuurlijke en maatschappelijke verhoudingen georganiseerd in ‘zuilen’. De samenleving was opgedeeld in geloofs- en sociale zuilen. De belangen van de kiezers werden behartigd door zuilorganisaties; het maatschappelijk middenveld was de verbindende schakel tussen de samenleving en overheid. Door onder andere de individualisering van de samenleving zette de ontzuiling in. Mensen zijn steeds assertiever geworden en zijn meer vanuit zich zelf, hun eigen belangen, gaan denken. Persoonlijke keuzes zijn steeds minder gekoppeld aan uniformere (groeps)belangen. Technologische ontwikkelingen als internet en social media hebben deze ontwikkeling nog eens versterkt.

Deze ontwikkelingen in de maatschappij hebben er voor gezorgd dat mensen zich minder verbonden voelen met een bepaalde politieke partij of overtuiging. Zij worden bij het maken van een keuze gedreven door thema’s die zij van belang vinden. De stemkeuze wordt bepaald door hoe politieke partijen met deze thema’s om gaan; kiezers reageren op politieke en economische prestaties. Het lidmaatschap van politieke partijen is dan ook gedaald en de groep zwevende kiezers stijgt. Sommigen zijn sceptisch hierover: ‘de kiezers doen maar wat, die pakken elke trein die voorbij komt en er een beetje leuk uitziet’ of ‘de moderne kiezer waait als een verwend kind heen en weer’. Van der Meer geeft hierover in zijn boek ‘Niet de kiezer is gek’ aan dat de kiezer juist assertief is geworden, maar niet wispelturig of willekeurig. De kiezer weet juist heel goed en steeds beter wat hij of zij doet. Kiezers zijn niet langer trouw aan een partij of politicus, maar wel aan hun eigen idealen en belangen. Bij deze idealen en belangen zoeken zij de partij die daar het best bij past.

Kort samengevat zijn inwoners mede door de ontzuiling en individualisering steeds assertiever geworden en gericht op eigen ontwikkeling, belangen en thema's. Deze belangen en thema's bepalen grotendeels de (politieke) keuzes die gemaakt worden. Het maken van themagerichte keuzes op basis van eigen oordeelsvorming wordt ook wel 'monitoringsdemocratie' genoemd; men monitort de prestaties van overheid en politiek en op basis hiervan komt men tot een stemkeuze bij de verkiezingen. De (sociale) media spelen hierbij een grote rol; zij brengen immers in beeld hoe wordt omgegaan met actuele thema's. Hierbij past ook de behoefte aan directe democratie (participatie) als aanvulling op de representatieve democratie. Dit biedt inwoners immers de mogelijkheid om ook tijdens een regeerperiode overheid en politiek aan te spreken. Deze behoefte bestaat niet alleen in de samenleving, maar ook bij overheid en politiek: hoe kunnen zij in de veranderende samenleving weer meer op inwoners aangesloten raken? Onder B wordt hier nader op in gegaan.

B. Gevolgen voor het draagvlak

Bovenstaande ontwikkelingen hebben vooral gevolgen voor de legitimiteit van, ofwel het draagvlak voor de politieke praktijk en niet voor het principe van representatieve democratie.

Draagvlak voor de democratie
Nederlandse kiezers zijn in het algemeen, ook in internationaal vergelijkend perspectief, (zeer) tevreden met de wijze waarop in Nederland de democratie functioneert; zo'n driekwart van de kiesrechtigde bevolking is deze mening toegedaan. Daarnaast is sprake van grote steun (ruim 90%, SCP 2015) voor het principe van representatieve democratie en het parlementaire stelsel. De principes van de representatieve democratie staan dan ook niet ter discussie; ook niet in deze visie. Wel bestaat zowel bij inwoners als bij overheid en politiek de wens tot aanvullingen op de representatieve democratie. Hieronder wordt dit verder beschreven.

Draagvlak voor de politieke praktijk
Over de politieke praktijk zijn inwoners in het algemeen minder tevreden: 'politici luisteren niet naar gewone mensen' en 'gaan hun eigen gang' zijn stellingen die door vrij veel inwoners worden onderschreven. Zo blijkt uit het Continu Onderzoek Burgerperspectieven (COB, 2015, nr.1) dat 61% van de ondervraagden het eens is met de stelling dat 'mensen zoals zij geen enkele invloed hebben op wat een regering doet'. Uit het Nationaal Kiezersonderzoek van 2012 komt naar voren dat 53% van de ondervraagden van mening is dat 'politici meer geïnteresseerd zijn in hun stem dan in hun mening'. De verschillende onderzoeken wijzen met name uit dat de zogenoemde responsiviteit in het geding is (Raad voor het openbaar bestuur (Rob) 2015).

Responsiviteit betekent hierbij: je als inwoners gehoord en gezien weten hiermee samen hangt de behoefte aan Responsief bestuur. Dit wordt door de Rob omschreven als *'een vorm van bestuur met open oog en oor voor maatschappelijke en politieke ontwikkelingen en met een visie die open staat voor een betekenisvolle dialoog en participatie.'* Het gaat er met andere woorden om of de ontwikkelingen, wensen en ideeën uit de samenleving herkenbaar vertaald zijn in het beleid van de overheid.

Verschil in draagvlak onder inwoners
Een belangrijke kanttekening bij bovenstaande waarderingscijfers voor de politieke praktijk is dat hierbij in toenemende mate een scheidslijn zichtbaar is tussen hoger en lager opgeleide inwoners en ook breder; tussen mensen met een hogere en lagere sociaal economische status (SCP, 2017). De cijfers onder hoger opgeleiden zijn relatief hoog en stabiel, terwijl die van lager opgeleiden relatief laag en dalende zijn.

De algemene conclusie is dat er brede steun is voor het huidige politieke stelsel van representatieve democratie, maar dat mensen wel een gebrek aan responsiviteit (gehoord en gezien voelen) ervaren. Een grote groep inwoners is dan ook voorstander van meer mogelijkheid tot inspraak en zeggenschap bij de politieke praktijk. Zo blijkt uit onderzoek van de SCP (2015) dat 55% van de ondervraagden vindt dat de burgemeester direct zou moeten worden gekozen en dat burgers meer invloed zouden moeten hebben op het overheidsbeleid.

De staatscommissie parlementair stelsel (2018), onder voorzitterschap van de heer Remkes, geeft hierover aan*: 'dat het Nederlandse kiesstelsel als een verworvenheid kan worden beschouwd, maar op enkele punten voor verbetering vatbaar is. Daarbij moet worden bedacht dat het sinds 1918 bestaande evenredige kiesstelsel is ontworpen in een maatschappelijke context die op tal van punten ingrijpend is veranderd'.*

Resultaten Drents onderzoek
Bovenstaande bevindingen sluiten aan bij die van David Bergtop, die het draagvlak voor de Drentse politiek onderzocht. Hij knipt draagvlak op in drie delen:

- Vertrouwen: het vertrouwen dat de ander het goede met je voor heeft en het goede doet (deaanvaarding van overheidshandelen). 'Ik vertrouw erop dat de overheid het goede doet.'
- Acceptatie: de mate waarin gezag (om handelingen te verrichten of beslissingen te nemen)duurzaam is. 'Ik ken de overheid het gezag toe om beslissingen te nemen.
- Tevredenheid: de beleving van de prestaties van het bestuur door inwoners. 'Ik kan mij goed vinden in de prestaties die de overheid levert.'

In de ogen van de Drentse inwoners is tevredenheid (met de prestaties van de overheid) het belangrijkste aspect van draagvlak, terwijl dit in de ogen van de statenleden vertrouwen en acceptatie het belangrijkste is. Dit beeld past bij bovengeschetste ontwikkelingen van monitoringsdemocratie en responsiviteit.

David Bergtop bekeek ook welke factoren - in de ogen van Drentse inwoners en Statenleden - van invloed zijn op het draagvlak van de provincie (overheid) en provinciale politiek. In de ogen van statenleden zat dit vooral in het politiek debat, terwijl dit voor de inwoners in direct contact en transparantie zat. Deze resultaten zijn nog eens bevestigd met de publiekscampagne 'Mijn Drentse Commissaris'. Uit de evaluatie van deze campagne kwam naar voren dat, in de ogen van Drentse inwoners, de volgende werkwijzen het meest bijdragen aan (het vergroten van) draagvlak voor de politiek:

1. aandacht besteden aan actualiteit/ actuele onderwerpen zodat transparant wordt gemaakt welke onderwerpen worden behandeld en waar de provinciale politiek zich mee bezighoudt;
2. actief informeren. Breng informatie actief naar de inwoners via (digitale) media, zodat sprake is van tweerichtingsverkeer. Dit draagt bij aan transparantie en zorgt dat inwoners niet alleen zelf informatie hoeven te achterhalen, maar dat deze ook actief wordt verstrekt;
3. direct contact met inwoners. Het gaat hierbij om direct contact via gesprekken en social media. Ook uit andere onderzoeken blijkt dat direct contact kan leiden tot het vergroten van draagvlak, mits er oog is voor diegenen die zich minder betrokken voelen en doorgaans op grotere afstand staan van de politiek. De inzet van een brede communicatiemix gericht op alle inwoners is hierbij van belang.

C Participatieparadox

Direct contact (participatie) als aanvulling op het huidige stelsel kán dus een instrument zijn om de verbinding tussen samenleving en politiek en het draagvlak voor overheid en politiek te vergroten. Zowel de Rob (2018) als de staatscommissie parlementair stelsel (2018) pleiten om die reden ook voor vormen van directe democratie (rechtstreeks contact tussen overheid en samenleving), als aanvulling op de representatieve democratie (indirect, via verkiezingen). Veel lokale en provinciale overheden ontwikkelen dan ook vormen van directe participatie. Zo komt beleid steeds meer tot stand in (horizontale) netwerken van organisaties, overheden en inwoners; 'co-creatie'. Op deze wijze wordt geprobeerd de betrokkenheid van en verbondenheid met de samenleving te vergroten en om input voor beleid op te halen. Ook Gedeputeerde Staten (GS) van Drenthe betrekken steeds meer de Drentse samenleving bij de beleidsvorming, voorbeelden hiervan zijn de Economische Koers, de Visie op krimp en leefbaarheid, de Omgevingsvisie en de partiële verdubbeling van de N34.

Bij het gebruik van vormen van participatie moet echter wel de zogenaamde participatieparadox in ogenschouw worden genomen: nieuwe vormen van participatie zorgen voor nieuwe drempels en nieuwe ongelijkheden. De participatieparadox wordt ook wel omschreven als 'veel burgers die weinig en weinig burgers die veel participeren' (Rob 2018).

Dit komt bijvoorbeeld tot uiting in onderzoek van onderzoeksbureau Motivaction naar burgerschapsstijlen:

- De groep pragmatici neemt toe. Dit zijn mensen die niet geneigd zijn te participeren of contact te zoeken met de overheid/politiek tenzij het eigen belang in het geding is.
- De groep verantwoordelijken neemt af. Dit zijn mensen die zich inzetten voor het algemeen belang. Zij zijn geneigd tot participeren of zelf contact te zoeken met de overheid/politiek.
- De groep plichtsgetrouwen neemt af. Dit zijn mensen die stemmen uit plichtsgevoel en zijn doorgaans ouderen die minder geneigd zijn te participeren
- De groep structuurzoekers neemt toe. Dit zijn mensen die zich niet verbonden voelen met de politiek en overheid. Zij zijn gericht op de eigen lokale leefomgeving. Zij zullen niet participeren.

Sociaal economische status als scheidslijn
Naast bovenstaande verschillen in burgerschapsstijlen is bij participatie een scheidslijn zichtbaar tussen lager en hoger opgeleiden. Onderzoek van het Sociaal Cultureel Planbureau (SCP) 'gescheiden werelden', laat zien dat de 'actief betrokkenen' met name mensen met een hogere sociaal economische status zijn. Er wordt dan ook wel gesproken over 'elite-participatie' of 'diploma-participatie'.

Deze scheidslijn tussen hoger opgeleide mensen (die zich organiseren, participeren en in contact staan met de overheid) en lager opgeleide mensen (die niet participeren, minder vertrouwen hebben en minder tevreden zijn) gaat verder dan de sociaal economische status. Zij verschillen zowel in wereldbeeld als leefwereld van elkaar. Mensen wonen op andere plekken, gaan hierdoor naar andere sport- en cultuurverenigingen, onderwijsinstellingen en hebben andere beroepen. Ook maken mensen veelal gebruik van verschillende (social) mediakanalen. Daarnaast gaan hoger opgeleiden vaker stemmen bij verkiezingen dan lager opgeleiden.

Door het verschil in leefwerelden ontmoeten mensen elkaar steeds minder, waardoor het zicht op elkaars wereldbeelden en standpunten afneemt. Minder zicht hebben op elkaars standpunten hoeft op zich geen probleem te zijn, het gaat echter verder dan een onderscheid tussen verschillende 'type' mensen (burgerschapsstijlen en sociaal economische status). Een deel van de mensen staat namelijk wel en een deel niet (of nauwelijks) in contact met overheid en politiek. Hierbij is sprake van een

zichzelf versterkend proces. Enerzijds komen mensen op afstand te staan van overheid en politiek waardoor hun zorgen en preferenties minder snel op de politieke agenda komen Anderzijds weten ook overheid en politiek deze mensen steeds minder te bereiken. Het zicht op de belangen van deze mensen vermindert en het draagvlak onder deze mensen voor overheid en politiek neemt (verder) af (Rob 2004 en 2018).

Samengevat
De staatscommissie parlementair stelsel (2018) vat e.e.a. treffend samen: *'Kijkend vanuit het perspectief van de werking van de parlementaire democratie heeft de staatscommissie vastgesteld dat groepen binnen de samenleving, vooral lager opgeleiden en groepen uit de lagere inkomensklassen, zich niet goed vertegenwoordigd voelen en dat ook niet altijd zijn. Dat kan tot onvrede en zelfs afkeer van de politiek leiden. In artikel 50 van de grondwet staat dat de Tweede en Eerste Kamer het gehele Nederlandse volk vertegenwoordigen en juist op dat punt zijn volgens de staatscommissie verbeteringen noodzakelijk.* In artikel 7 van de Provinciewet staat dat provinciale staten de gehele bevolking van de provincie vertegenwoordigen. De staatscommissie onderstreept dat het belangrijk is dat inwoners zich betrokken weten bij overheid en politiek: '*het is noodzakelijk om veranderingen door te voeren die kunnen bijdragen aan een betere inhoudelijke en symbolische representatie ván en verbinding mét specifieke groepen in de samenleving en die zorgen voor meer herkenbaarheid van de politiek'.*

De participatieparadox laat zien dat vormen van participatie door inwoners nooit de integrale afweging van politieke besluitvorming kunnen vervangen. Zij kunnen wel bijdragen aan responsiviteit (gezien en gehoord voelen) en betrokkenheid. Inwoners hebben bij participatie vooral de mogelijkheid om eigen belangen en wensen naar voren te brengen en hun eigen deskundigheid, ideeën en alternatieven aan te dragen. Maar juist in de algemene visievorming op de 'publieke zaak' blijft de volksvertegenwoordiging, door het zorgvuldig afwegen van álle belangen, een belangrijke en wezenlijke rol vervullen (Rob, 2004).

C. Visie op de rol van het Drents parlement in de veranderende samenleving

Vanwege het afnemende draagvlak en belangstelling voor de (regionale) politiek en daarnaast de toenemende behoefte onder inwoners aan direct contact, ziet het Drents parlement voor zichzelf de volgende rol/opdracht binnen de veranderende samenleving:

Het Drents Parlement dient alle inwoners van de provincie Drenthe te vertegenwoordigen. Daarom streeft het parlement naar een betere (inhoudelijke en symbolische) representatie van alle groepen in de samenleving, iedere fractie vanuit de eigen achtergrond. Het Drents parlement borgt hierdoor in het gehele beleids- en besluitvormingsproces een zorgvuldige afweging van belangen. Zo zorgt zij voor meer herkenbaarheid van de politiek en wordt de verbinding met de samenleving vergroot.
Het parlement ziet er op toe dat beleids- en besluitvorming zich richten op het verkrijgen van een zo groot mogelijk bereik en een zo divers mogelijk beeld van de belangen in de Drentse samenleving.

Fase beleidsproces	Verantw	Rol PS bij participatie in deze fase
Voorfase: agendasetting	PS	Betrekken samenleving bij agenda PS: signalen opvangen en mogelijk agenderen
Beleidsvoorbereiding (startnotitie)	PS en GS	Bewaken representativiteit, borgen zorgvuldige belangenafweging Kaders op hoofdlijnen (budget)
Ontwikkeling voorstel	GS	Informerend
Kaderstelling (besluitvorming)	PS	Bewaken representativiteit, borgen zorgvuldige belangenafweging Mogelijk betrekken samenleving tbv oordeelsvorming
Uitvoering	GS	Informerend
Controle/ Evaluatie	GS en PS	Bewaken representativiteit, borgen zorgvuldige belangenafweging

Een indirecte rol bij beleidsvoorbereiding, -vorming, -uitvoering en -evaluatie

Deze fases van het beleidsproces zijn primair de taken van GS; zij staan in deze fase dan ook in direct contact met de samenleving. De rol van de volksvertegenwoordiging is in deze fases een indirecte; het bewaken van de representativiteit en een zorgvuldige belangenafweging. In het licht van de visie staat hierbij de vraag of alle belanghebbenden de kans wordt geboden om zich uit te spreken en of er sprake is van een integrale belangenafweging bij de beleidsontwikkeling centraal. Een startnotitie bij grote thema's biedt het Drents parlement inzicht hierin en de mogelijkheid nog tijdig bij te sturen. Naast een startnotitie bij grote thema's zouden GS in een participatieparagraaf van een statenstuk aan kunnen geven op welke wijze de samenleving betrokken is en/of wordt.

Bij grote beleidsthema's zouden GS aan PS een startnotitie ter vaststelling kunnen aanbieden. In deze startnotitie wordt het proces van totstandkoming geschetst met daarin tenminste aandacht voor:
- de mogelijkheden tot participatie die geboden worden;
- de te raadplegen belanghebbenden;
- de manier waarop input vanuit deze belanghebbenden afgewogen en verwerkt wordt.

Op deze wijze wordt PS vroegtijdig in het beleidsproces de mogelijkheid geboden om de representativiteit en zorgvuldigheid van belangenafweging te waarborgen. Tevens geeft dit GS de vrijheid om binnen de kaders van de startnotitie het beleidsvoorstel te ontwikkelen.

Een participatieparagraaf bij een statenstuk zou PS daarnaast inzicht geven in de wijze waarop de samenleving betrokken is en/of wordt.

In de evaluatie fase geldt in wezen hetzelfde als bij beleidsvorming en -voorbereiding; welk provinciaal doel werd beoogd? Welke maatschappelijke effecten werden beoogd? Zijn de verschillende doelgroepen bereikt?

Het Drentsparlement actief in gesprek bij agendasetting en besluitvorming

In de voorfase van de beleidsvorming (agendasetting) en bij de besluitvorming ligt een actieve rol voor het Drents parlement. In deze fases gaan PS zelf op zoek naar de wensen en ideeën die leven in de samenleving om zo in de besluitvormende fase te komen tot een goed afgewogen besluit, maar ook om los van het formele beleids- en besluitvormingsproces actuele thema's te signaleren die leven in de Drentse samenleving.

De voorfase: agendasetting
In de voorfase hebben PS een signalerende functie. Direct contact met de samenleving in deze fase biedt de mogelijkheid om actuele zaken te bespreken, los van een startnotitie of beleidsstuk waarin reeds uitgewerkte ideeën/stukken de basis voor een gesprek vormen. Daarnaast kunnen thema's die worden opgehaald input zijn voor een eigen agenda van PS. In die zin heeft participatie dan een agendasettende functie.

Besluitvormende fase
In de besluitvormende fase helpt direct contact tussen de volksvertegenwoordiging en de samenleving om meer zicht te krijgen op de verschillende belangen in de samenleving en zo te komen tot een goed afgewogen besluit.

'Daar gaan wij niet over'
Uit ervaringen blijkt dat inwoners zij niet alleen hun bezorgdheid of ideeën uiten over thema's waar de staten overgaan. Ook vraagstukken die buiten de provinciale bevoegdheden vallen worden onder de aandacht gebracht. Vanuit de volksvertegenwoordiging volgt veelal de reflex: 'daar gaan wij niet over'. Elzinga e.a. wijzen in dit kader op de provinciale autonomie. De provinciale autonomie houdt in dat het provinciebestuur vrij is regels te stellen, beleid te ontwikkelen, subsidies te verstrekken voor zover dat niet in strijd is met 'hogere' regels (art. 124 Grondwet, art. 118 Provinciewet). Hiermee hebben Provinciale Staten de vrijheid om zelf op nieuwe maatschappelijke ontwikkelingen in te spelen. Het staat de provincie vrij ten behoeve van de regionale samenleving aangelegenheden te gaan behartigen of dat juist na te laten.

Het 'risico' op het feit dat ook niet provinciale onderwerpen aan de orde kunnen komen in direct contact met de samenleving bestaat, maar hoeft niet gemeden te worden.

Inzet van instrumenten bij het bereiken van een zo breed mogelijk deel van de samenleving

Om een zorgvuldige belangenafweging te borgen en de verbinding met de samenleving en de herkenbaarheid van de politiek te vergroten beschikt het Drents parlement al over een aantal instrumenten:

- Het Drents panel
- Het agenderingsrecht van inwoners (recentelijk verruimd)
- Statenontmoetingen
- Werkbezoeken
- Inspreekrecht

Naast deze bestaande instrumenten zijn een aantal instrumenten (her)ontwikkeld. Hieronder worden deze geschetst en worden een aantal voorstellen gedaan voor de (her)ontwikkeling van instrumenten, zodat uitvoering gegeven kan worden aan de visie.

Drenthe in debat
Om met inwoners in gesprek te komen in de verschillende fases en zo beelden op te halen uit de samenleving is het initiatief 'Drenthe in debat' ontwikkeld, welke twee keer per jaar georganiseerd wordt (Statenstuk 2017-823). In de eerste editie (16 mei jl.) was deze gericht op het verkrijgen van input uit de samenleving ten behoeve van de besluitvorming (de omgevingsvisie). De tweede editie zal zich richten op voorfase: welke thema's zijn voor jongeren in Drenthe van belang?

Communicatie mix
Uit de voorgaande paragrafen blijkt dat er groepen mensen (qua burgerschapsstijlen en sociaal economische status) zijn die steeds lastiger te bereiken zijn door overheid en politiek. Het communicatieplan van de griffie en het griffieplan zelf zijn er sinds de statenverkiezingen van 2011 op gericht ook deze mensen te bereiken.

De publiekcampagne 'Mijn Drentse commissaris' was een eerste experiment van het Drents parlement (op initiatief van de werkgroep) om de samenleving in de volle breedte te betrekken. In dit geval bij het opstellen van een profiel voor de nieuwe Commissaris van de Koning. Hierbij is ook expliciet getracht om die mensen te bereiken die doorgaans minder goed te bereiken zijn. Deze pilot is zeer waardevol gebleken. Zo vulden mensen de enquête in via het huis-aan-huis blad en stuurden deze op, werden mensen bereikt met sociale media en rechtstreeks 'op straat' aangesproken. De evaluatie van de campagne heeft uitgewezen dat met deze brede communicatiemix ook mensen bereikt kunnen worden die doorgaans minder snel bereid zijn om te participeren.

Ook bij 'Drenthe in debat' is gebruik gemaakt van een communicatiemix. Door actief mensen te benaderen, was sprake van een diverse groep deelnemers. Ook inwoners waarvan het zonder deze werkwijze minder waarschijnlijk zou zijn dat ze deel hadden genomen (bijvoorbeeld ouderen en mbo scholieren).

In de communicatie speelt naast de inzet van klassieke media zoals kranten, huis-aan-huis bladen en RTV Drenthe, de inzet van sociale media een expliciete rol. Het Drents parlement beschikt over een eigen Facebook, Twitter en Instagram account en heeft daarnaast een eigen Youtube kanaal. De laatste twee (Instagram en Youtube) zijn in ontwikkeling. Statenleden en fracties maken ook in toenemende mate gebruik van social media. In het kader van de campagne 'Mijn Drentse commissaris' was de inzet van social media door het Drents parlement als geheel en door Statenleden en fracties expliciet onderdeel van de communicatiemix. Met name Facebook heeft hierbij geleid tot veel reacties.

De belangrijkste aanbeveling kan dan ook meegenomen worden bij de (door)ontwikkeling van nieuwe instrumenten en het herzien van bestaande instrumenten van PS*:*

Zorg voor de inzet van een communicatiemix gebaseerd op het bereiken van inwoners met álle burgerschapsstijlen. Maak hierbij gebruik van werkwijzen waarbij sprake is van direct contact, actief informeren en aandacht voor actualiteit. Dit draagt bij aan transparantie en toegankelijkheid en daarmee aan het draagvlak voor de politiek. Hierbij kunnen accenten gelegd worden om bepaalde doelgroepen nog meer te bereiken, bijvoorbeeld door gesprekken te houden op andere locaties. De inzet van social media speelt hierbij een expliciete rol.

(Her)ontwikkeling van instrumenten
Naast de grotere projecten en instrumenten zijn bestaande instrumenten herzien. Zo hebben PS het agenderingsrecht van inwoners herzien (Statenstuk 2018-872) met als doel deze meer toegankelijk te maken.

Het presidium heeft besloten tot het gebruik van de interruptiemicrofoon bij commissievergadering. Dit creëert meer duidelijkheid in het debat en maakt het debat aantrekkelijker voor inwoners. De pilot van de nieuwe vergaderstructuur biedt daarnaast de afzonderlijke fracties meer tijd om zelf activiteiten te ondernemen richting de samenleving.

Vanuit een aantal jonge inwoners van Drenthe is naar aanleiding van een profielwerkstuk dat zij hierover schreven, het initiatief tot oprichting van een provinciaal jongerenparlement genomen. Dit gaat komend jaar verder uitgewerkt worden.

Met betrekking tot het verder ontwikkeling en herziening van instrumenten stelt de werkgroep op basis van de geformuleerde visie het volgende voor:

- Het verbeteren van de toepassing van het inspreekrecht;
- Het verkennen van de mogelijkheden voor een Drents jongerenparlement;
- Het introduceren van korte digitale raadplegingen;
- In het nieuwe onderzoeksprogramma een onderzoek naar de weerbaarheid van de democratie op te nemen, waar ondermijning een onderdeel van is.

Deze lijst is niet uitputtend. De samenleving is steeds in verandering; om die reden is de visie een levend document welke naar aanleiding van de actualiteit aangepast of aangevuld kan worden. De werkgroep stelt met de visie dan ook voor om in de nieuwe Statenperiode opnieuw een werkgroep veranderende samenleving in te stellen om de visie actueel te houden en te borgen dat dit belangrijke thema permanent onder de aandacht van de Staten blijft.

Bronnen

Bergtop, D. (2016), *Tevredenheid, vat van vooruitgang,* Groningen.

Elzinga, D.J., De Lange en Hoogers, H.G.(2006)*, Handboek van het Nederlandse staatsrecht.* Bewerkte versie van de oorspronkelijke auteur van der Pott, zestiende druk*,* Kluwer, Alphen aan de Rijn.

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

Meer, van der T. (2017), *De kiezer is niet gek,* in: de Groene Amsterdammer.

Raad voor het openbaar bestuur (2018), *Over referenda en andere vormen van burgerparticipatie op nationaal niveau.*

Raad voor het openbaar bestuur (2018), *Nieuwe politiek, nieuwe akkoorden,* Den Haag.

Raad voor het openbaar bestuur (2010), *Vertrouwen op democratie,* Den Haag

Raad voor het openbaar bestuurd (2004), *Burgers betrokken, betrokken burgers,* Den Haag.

Staatscommissie parlementairstelsel (2018), Tussenstand, Den Haag.

SCP en WRR (2014), *Gescheiden werelden. Een verkenning van sociaal-culturele tegenstellingen in Nederland,* Den Haag.

Tonkens, E. (2014), Vijf misvattingen over de participatiesamenleving.

Universiteit van Tilburg (2016), in opdracht van Raadslid.nu, *Raadswerk is Maatwerk. Hoe kun je als raad(slid) meer kleur geven aan de lokale democratie?*.

Burgers Betrekken bij Provinciaal Beleid

Michiel Herweijer

Het is verstandig om zo nu en dan bij het eigen functioneren stil te staan. Dat geldt voor elke functionaris, maar het geldt ook voor leden van Provinciale Staten. Zij vertegenwoordigen veel kiezers. Zij nemen besluiten met verstrekkende gevolgen. Na vier jaar moeten zij sowieso verantwoording afleggen. Maar wie naar de spelers (de volksvertegenwoordigers) kijkt, beoordeelt ook het stelsel (de spelregels). De oordelen over ons democratische stelsel lopen tegenwoordig nogal uiteen.
Zo zijn sommige waarnemers somber over de (provinciale) democratie. In hun schildering van de feiten figureren: dalende opkomstcijfers, politieke fragmentatie (meer maar kleinere fracties), tussentijds (vroegtijdig) vertrek van Statenleden en Gedeputeerden, een grote wisseling van wacht bij Statenverkiezingen (weinig continuïteit), het electorale succes van populistische campagnes en de kloof tussen kiezers en gekozenen. De pessimisten zoeken naar vernieuwing van het stelsel.
Maar er zijn ook optimisten. Zij stellen dat het politieke landschap aantoonbaar is veranderd, zonder dat het democratisch stelsel is gewijzigd. Nieuwe partijen weten nieuwe kiezersgroepen aan zich te binden. Ook met brede en wisselend samengestelde coalities worden er werkbare akkoorden gesloten. Zo nu en dan is er inderdaad een bestuurlijke crisis. Maar het lukt de Statenleden deze impasses te overwinnen. Desnoods worden er tussentijds nieuwe Gedeputeerden aangezocht waarin wel weer het vertrouwen kan worden uitgesproken. Hier en daar werd in de aanloop naar de Statenverkiezingen geklaagd dat het lastig is goede kandidaten te vinden. Maar het overheersende beeld is dat uitstekende kandidaten zich bereid verklaarden kandidaat te staan voor een plek in PS.
Maar ook zij die de zonzijde van het democratisch stelsel benadrukken, vinden dat er wel zaken te verbeteren zijn.

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

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

gekozenen en de alledaagse leefwereld van hun kiezers. Hij pleit er voor om vaker ambteloze en geïnteresseerde burgers bij het overheidsbestuur te betrekken. Hij stelt voor deze betrokken burgers te rekruteren door **loting**. Van Reybrouck heeft daarmee (opnieuw) de aandacht gevestigd op het aanvullen van de indirecte (representatieve) democratie met **elementen van directe democratie.**
Dat laatste is overigens niet iets nieuws. Ook in het verleden hebben provincies allerlei maatregelen (procedures) genomen om de (veronderstelde) kloof tussen kiezers en gekozenen – in het tijdvak tussen de Statenverkiezingen – te verkleinen. Maar loting of een '*burgertop*' maakten daarvan nog geen onderdeel uit.

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

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

Dit betoog begint (deel I) echter met acht achtergronden. De positie van PS anno 2016 moet immers eerst worden verhelderd. Statenleden zijn volgens de Grondwet het hoogste orgaan en stellen de hoofdlijnen van het beleid vast. Zij vormen het vertrekpunt van dit essay.
Tot besluit volgen nog twee aanvullende suggesties over interactieve maatregelen die de provincies nog niet hebben beproefd (deel III) en een verwijzing naar de geraadpleegde literatuur.

I. Achtergrond: Positie Provinciale Staten

1 *PS = schakel in lange keten*

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

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

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

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

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

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

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

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

3 *Middenbestuur: andere overheid kan beleidsvoering overnemen*

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

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

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

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

In de eerste fase van de inmiddels afgevlakte asielpiek 2015 zien we ook dat er vaak wordt gekeken naar het COA en naar de staatssecretaris van Justitie (twee rijksinstanties). Terwijl de provincie in beginsel op dit terrein ook ruimtelijke keuzen kan voorbereiden. In een enkele provincie (waaronder Noord-Brabant) is dit toen ook gebeurd. In 2015 werd het door de meeste provincies echter vooral aan de afzonderlijke gemeenten overgelaten om in onderhandeling te treden met het COA en de eigenaren van de leegstaande wooncomplexen. Het waren uiteindelijk de gemeentebesturen die aan de eigen burgers moesten uitleggen dat er sprake was geweest van een goede ruimtelijke afweging. Een provinciaal beleidskader had daarbij kunnen helpen.
Voor een Middenbestuur is er altijd de mogelijkheid dat een andere bestuurslaag (rijk of gemeenten) de besluitvorming vergaand overneemt. Wanneer dit zich voordoet, doet dit afbreuk aan het gezag en aan de bekendheid van de provinciale en openbare discussie-arena bij uitstek: Provinciale Staten.

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

De provincie speelt een sleutelrol in de ruimtelijke ordening (NRK, 2016). Bij besluiten met ruimtelijke consequenties zijn er behalve voor de initiatiefnemers zelf, vaak gevolgen voor omwonenden (derde-belanghebbenden). Deze derden worden via wettelijk voorgeschreven inspraak in staat gesteld hun belangen bij het bevoegde gezag onder de aandacht te brengen.
De voorbereiding van provinciale beleidsvorming ligt bij GS. In het vooroverleg dat aan de kaderstellende besluiten van PS voorafgaat, wordt er al heel wat vastgelegd (voorgesorteerd). Zo zal de GS-organisatie in het informele vooroverleg met de aanvrager van de milieuvergunning al veel zaken (alternatieven) hebben doorgesproken voordat de conceptvergunning ter inzage wordt gelegd en ook de omwonenden hun inbreng kunnen leveren. In het overleg met de gemeentebestuurders zijn er al heel wat alternatieven en argumenten gewisseld voordat het herindelingsontwerp (ex artikel 8, Arhi) aan PS wordt voorgelegd.
Om op deze voorbereidende fasen meer greep te krijgen, zal PS aan GS vragen om in een vroeg stadium meer algemene beleidsnota's te komen die de uitgangspunten bevatten voor het omgevingsbeleid of het beleid voor de bestuurlijke organisatie van de provincie. Deze beleidsnota's (soms elke vier jaar) zijn echter in veel gevallen rijkelijk abstract en algemeen en daarmee onvoldoende concreet om individuele burgers bij de discussie te betrekken. Overigens worden de burgers wel standaard uitgenodigd om mee te denken over de **ruimtelijke structuurvisie** van de provincie.
Bij de voorbereiding van de provinciale structuurvisie (het voormalige streekplan) richt GS zich nadrukkelijk op een ieder. Sinds de opheffing van het Ministerie van VROM (in 2010) biedt de **provinciale structuurvisie** de onderlegger bij uitstek voor de gemeentelijke bestemmingsplannen. Ook de gemeentelijke vergunningaanvragen

worden rechtstreeks aan de vastgestelde provinciale structuurvisie getoetst. Gelet op de ruimtelijke congestie en de afkeer van veel kiezers van verrommeling, is de provinciale structuurvisie het belangrijkste en meest invloedrijke plandocument dat door PS wordt vastgesteld. In de WRO wordt uitgewerkt hoe een ieder bij de voorbereiding van dit plan document betrokken dient te worden.
In de praktijk zal blijken dat de inspraakreacties vooral afkomstig zijn van professionele organisaties zoals LTO, Milieufederatie, enkele gemeenten en waterschappen, natuurterreinbeheerders en andere maatschappelijk georganiseerde instanties. Het zijn de "usual suspects" uit de planologische provincie. Soms is er een originele inbreng van een individuele (ongebonden) professional. Maar de individuele en betrokken burgers waarop de volksvertegenwoordigers zouden willen mikken, nemen slecht zeer sporadisch deel aan de planologische voorbereiding (en haken ook snel weer af).
Voor de bestuursrechter is het vaak lastig om vast te stellen of GS een wettelijk voorgeschreven inspraakprocedure formalistisch en ritueel hebben doorlopen, dan wel dat er sprake is geweest van een open, onbevooroordeelde en zorgvuldige bestuursstijl. PS, daarentegen, kunnen veel beter beoordelen of het wettelijk voorgeschreven overleg door GS open en onvooringenomen werd gevoerd, dan wel of dat er sprake is geweest van een ritueel waarbij de insprekers met een kluitje in het riet werden gestuurd en aldus werden ontmoedigd om hun belang nog in een hogere instantie te behartigen.
De kwaliteit van de democratie (en ook het gezag van haar besluiten) neemt toe wanneer het debat, de uitwisseling van standpunten, en de weging van belangen **onbevangen en niet-vooringenomen** heeft kunnen plaatsvinden (Tyler, 1990). Het bewaken van de **kwaliteit van inspraakprocessen** is voor PS een belangrijk aandachtspunt bij de politieke controle op het door GS gevoerde bestuur.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

beperkt tot een rijkswegenplan. Ook het Ministerie van LNV werd opgeheven. Beide Ministeries (VROM en LNV) produceerden in het verleden kader-stellende plannen voor het natuurbeleid en het ruimtelijk beleid van de provincies. Bovendien werden er door de diverse adviesorganen en planbureaus op rijksniveau uitvoerige discussies geëntameerd. Op deze wijze werd er een soort conceptueel draagvlak gecreëerd voor de uiteindelijk vastgestelde Rijksplannen en de uitwerking daarvan in provinciale streekplannen. Die tijd ligt achter ons. Voor de provincie die het voor een belangrijk deel moet hebben van ruimtelijke visies is het een lastige zaak dat het landelijke debat en overleg over de toekomst van de ruimtelijke ordening grotendeels is verstomd.
De filosofie van de kabinetten Rutte-1 en Rutte-2 is dat de provincies op deze ruimtelijke domeinen voortaan **de eerste overheid zijn**. En dat niet in de zin dat de burger als eerste moet aankloppen bij de provincie om een (omgeving-, natuurbescherming-, milieu)-vergunning te krijgen, maar wel in de zin dat de inhoudelijke visievorming en planvorming nu in de eerste plaats bij de provincies ligt. Dit betekent dat aan de ruimtelijke planvoorbereiding en aan het debat daarover in de Staten extra hoge eisen moeten worden gesteld. Dit betekent ook dat aan de ambtelijke ondersteuning van GS in het ruimtelijke domein hoge eisen mogen worden gesteld.
Voor de leden van PS is er alle reden voldoende tijd in te ruimen voor de discussie over ruimtelijke structuurvisies.

7 *Taken van Statenleden*

De commissie Kajsa Ollongren (2016) stelt dat volksvertegenwoordigers vier taken hebben. In de eerste plaats is dat het vertegenwoordigen van de belangen en beginselen van het segment in de samenleving dat door deze politieke stroming wordt vertegenwoordigd. De Provinciale Staten staan voor **diversiteit**. Het is van belang dat de veelheid van opvattingen en posities ook in de Statenzaal vertegenwoordigd zijn. In de VS zouden ze zeggen: *E pluribus unum*.
De tweede taak is om zich uit te spreken over de hoofdlijnen van het beleid. Dus om de kaders vast te stellen. Bij gemeenten is één van de belangrijkste kaders de programmabegroting. Bij de provincies zijn de belangrijkste, beleidsbepalende kaders: de provinciale structuurvisie, de cultuurnota, de meerjaren visie op infrastructuur (openbaar vervoer, spoorverbindingen, wegen, kanalen). Hoewel deze kaders door GS worden voorbereid, is het van groot belang dat er in PS uitvoerig over deze kaders wordt gediscussieerd.
De derde taak van de volksvertegenwoordigers is – volgens de commissie Kajsa Ollongren – om te controleren of de bestuurders (GS) een correcte uitvoering geven aan deze beleidskaders: dus of GS handen en voeten geven aan de ruimtelijke structuurvisie, etc. Bij hun controlerende taak kunnen de Statenleden ook gebruik maken van de rapportages van de Randstedelijke Rekenkamer.
Tenslotte is er nog een vierde taak. In het rapport van de commissie wordt gesproken over **verbinden**. Dus het zoeken naar de gemeenschappelijke noemer in de controversiële kwesties die spelen in het publieke domein. Te kijken of er een compromis mogelijk is tussen verschillende, vaak tegengestelde standpunten en belangen. Dat zoeken naar een goede middenweg kan door argumentatie, onderzoek en het sluiten van deals (akkoorden, convenanten) en het gewoon op stemming laten aankomen. Het is natuurlijk ook mogelijk dat het debat in de Staten mislukt en dat er moet worden geprocedeerd van crisis naar impasse, en van impasse naar crisis. Maar sowieso is er toch

de **agendadruk** om met regelmaat als PS toch tot besluitvorming te komen. Dat brengt de publieke zaak verder.
Daarbij ziet de voorzitter van PS, de CdK, (krachtens artikel 175, lid 1, onder c., d. en e. Provinciewet) toe op de kwaliteit van de burgerparticipatie. Hij kan daarvan verslag doen in het zogeheten 'burgerjaarverslag'.

8. *Kernwaarden: Draagvlak + Voldoende Middelen*

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

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

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

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

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

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

II Maatregelen om burgers bij provinciaal beleid te betrekken

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Elke provincie heeft een verordening op het burgerinitiatief. Over het algemeen dateren deze verordeningen van het begin van deze eeuw. Dus het burgerinitiatief is een instituut. Al met al is er zo'n twintig maal gebruik gemaakt van dit instrument.
Begin 2016 zijn er in de provincie Limburg 1.875 handtekeningen opgehaald door een comité dat zich verzet tegen hobby-jacht (op kleinwild, onder meer: fazanten, konijnen, eenden, etc.). Sinds begin dit jaar beschikken Gedeputeerde Staten op grond van de herziene Fauna-wet over ruimere bevoegdheden bij het beslissen over jachtvergunningen. De provincies worden door het rijk meer en meer uitgenodigd om een eigen faunabeleid te voeren. Hier speelt dit burgerinitiatief op in. In de provincie Limburg ligt de drempel met 1.500 handtekeningen relatief laag. In Noord-Holland (dat ook meer inwoners telt) ligt de drempel bij 5.000 handtekeningen.
In Fryslân was er het initiatief "Fryslân foar de wyn". Mede op initiatief van de Milieufederatie werd gezocht naar locaties die geschikt zouden zijn om de taakstelling uit het landelijke Energie-akkoord na te komen. De vrijwilligers van dit burgerinitiatief hebben veel onderzoek, overleg en debat georganiseerd. En zijn eind 2014 met uitgewerkte plannen gekomen. Deze plannen zijn ook aan GS en PS gepresenteerd en daar in discussie gekomen. De teleurstelling bij de initiatiefnemers was echter groot toen bleek dat slechts enkele elementen van het voorstel werden overgenomen. Deze teleurstelling bij de initiatiefnemers van een burgerinitiatief komen we vaker tegen. Maar goed beschouwd leiden de burgerinitiatieven in alle gevallen tot geanimeerde discussies in PS (het formele doel van de verordening). De invloed op de beleidsinhoud is echter – voor zover dat objectief kan worden vastgesteld – vaak gering.
Een ander bekend burgerinitiatief zijn de 13.513 handtekeningen die september 2009 worden ingeleverd bij PS Fryslân met het verzoek om een door GS verleende milieuvergunning voor een afvalverbrandingsinstallatie te heroverwegen (NRK, 2013). Over dit verzoek is in de Staten uitgebreid gedebatteerd. Maar de meerderheid van de Staten zagen geen reden om GS uit te nodigen de gevraagde milieuvergunning niet te verstrekken.
Meer succes hadden de pogingen van de Groninger Bodem Beweging om de provincie Groningen te bewegen een standpunt in te nemen dat uitgaat van een lagere gaswinning.

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

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

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

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

4 **Inspreken bij commissievergaderingen**

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

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

5. Dialoog Tafel

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

6 Statenontmoetingen, expertmeetings, werkbezoeken en burgerpanels

Het spreekt voor zich dat de Groninger Statenleden diverse werkbezoeken hebben afgelegd bij panden (boerderijen, huizen en kerken) die ernstige en aantoonbare schade hadden geleden als gevolg van de recente aardbevingen. Een dergelijk werkbezoek stelt je als Statenlid in staat om je een meer concreet beeld te vormen van de problematiek en om een indruk te krijgen hoe de betrokken burgers het hebben ervaren. Deze meer concrete ervaring helpt ook bij het doornemen van de vele, vaak veel abstractere, beleidsnotities die over hetzelfde onderwerp worden toegezonden.
In Fryslân en Drenthe worden met enige regelmaat expertmeetings gehouden over onderwerpen zoals bijvoorbeeld "demografische krimp in perifere gebieden'. Het woord 'expert' duidt er al op dat met name professionals, academici en adviseurs gevraagd wordt om een betoog te houden. Maar ook vrijwilligers die projecten hebben opgezet in de krimpgebieden of ervaring hebben met leefbaarheidsprojecten worden als inleider en vaker nog als deelnemer aan de discussie uitgenodigd. Opnieuw zijn dit hulpmiddelen die het Statenlid in staat stellen om voorafgaand aan een debat in de Staten zich breder te oriënteren.
Ten slotte zijn er de omnibus-enquêtes, ook wel de burgerpanels genoemd. Opinies van burgers zijn niet in beton gegoten. Het maatschappelijk draagvlak voor de plaatsing van windturbines is genuanceerd, niet eenduidig. Je zou daar meer over willen weten. Een van de vormen van burgercontact is om zo en na saillante vragen aan een representatieve steekproef van Noord-Hollanders voor te leggen. Dit pijlen van opinies zou ook betrekking kunnen hebben op het klantoordeel over de prestaties van belangrijke provinciale

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

7. Een burgertop

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

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

8 Kanttekeningen

Hierboven staan zeven maatregelen die genomen kunnen worden om de participatie van burgers in het provinciale beleidsproces te bevorderen. Met het opsommen van deze maatregelen kan de indruk ontstaan dat het een betrekkelijk instrumenteel proces is. Waarbij een schepje meer participatiemogelijkheden de balans in de goede richting kan laten doorslaan. Toch blijkt uit langlopend onderzoek naar de acceptatie van pijnlijke beslissingen (zie vooral: Tyler, 1990, maar ook Lunsing, 2015) dat het deelnemen aan participatiemogelijkheden en de waardering voor de uitkomsten daarvan sterk afhangt van **de zorgvuldigheid, de deskundigheid en responsieve houding waarmee deze maatregelen worden uitgevoerd**. Dus participatief beleid vraagt zeker de nodige zorg.

Verder is in deze opsomming – en dat was ook de vraag – steeds ingegaan op maatregelen die de Staten als geheel nemen: namens alle 11 fracties. Maar niets weerhoudt individuele fracties ervan om door middel van nieuwsbrieven, persberichten, discussiebijeenkomsten, huisbezoek, werkbezoeken, werkgroepen etc. ook op een

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

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

III. Suggesties

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

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

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

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

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

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

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

2 Evalueren op basis van oordelen van gebruikers en afnemers

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

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

Literatuur:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

DE PROVINCIE EN DE BURGER:
EEN SPANNEND AVONTUUR?

MONITORING EN EVALUATIE
PILOTS BURGERPARTICIPATIE, PROVINCIE NOORD-HOLLAND

UITGEVOERD DOOR HET DEPARTEMENT BESTUURS- EN ORGANISATIEWETENSCHAP, UNIVERSITEIT UTRECHT

09-09-2015

ONDERZOEKSTEAM

Martijn Koster
Senior onderzoeker en coördinator, Universiteit Utrecht

Restlan Aykaç
Senior onderzoeker Provincie Noord-Holland, gedetacheerd aan de Universiteit Utrecht

Olga Verschuren
Junior onderzoeker, Universiteit Utrecht

Universiteit Utrecht

INHOUDSOPGAVE

Managementsamenvatting	3
Hoofdstuk 1: De Provincie en de burger – het onderzoek	5
Hoofdstuk 2: Beschrijving van de pilots	8
Hoofdstuk 3: Hoe kijken de medewerkers van de Provincie aan tegen burgerparticipatie?	12
Hoofdstuk 4: Wel of niet met burgerparticipatie werken	21
Hoofdstuk 5: Wederzijdse beeldvorming	26
Hoofdstuk 6: Spanningsvelden	38
Hoofdstuk 7: Evaluatie aanpak en methoden burgerparticipatie	59
Hoofdstuk 8: Beschouwing en discussie	67
Hoofdstuk 9: Conclusies	72
Gebruikte literatuur	77
Bijlagen	79

MANAGEMENTSAMENVATTING

Het Coalitieakkoord 2011 – 2015 van de Provincie Noord-Holland schenkt expliciet aandacht aan de inzet van burgerparticipatie binnen het beleid. Naar aanleiding hiervan zijn vijf pilots gestart. Dit rapport is gebaseerd op een onderzoek dat is uitgevoerd in de periode september 2014 – juli 2015 naar deze vijf pilots Burgerparticipatie, te weten: Herbestemming Monumenten Noord-Holland, Identiteit Kustplaatsen Petten – St. Maartenszee, de N246, Dijkversterking bij Edam en Wind op Land. Het rapport gaat in op wat medewerkers van de Provincie en burgers vinden van en doen in het kader van burgerparticipatie. Het behandelt de perspectieven van de medewerkers en van de burgers en hun onderlinge overeenkomsten en verschillen. Ook gaat het in op de relatie tussen Provincie en burger en evalueert het de gebruikte aanpak en methoden binnen de pilots. Dit onderzoek analyseert hoe de betrokken ambtenaren opereren binnen de kaders die het bestuur stelt ten aanzien van burgerparticipatie. Burgerparticipatie brengt spanningsvelden met zich mee, onder andere omdat wat burgers willen en wat ambtenaren mogen binnen de bestuurlijke kaders niet altijd in evenwicht is. Deze spanningsvelden worden in dit rapport toegelicht.

Hieronder volgt een puntsgewijze uiteenzetting van de belangrijkste bevindingen van het onderzoek.

1. Burgerparticipatie blijkt, binnen de Provincie, een multi-interpretabel concept te zijn. Medewerkers hanteren verschillende 'repertoires' waarmee zij betekenis geven aan burgerparticipatie. De interpretatie van burgerparticipatie loopt uiteen van 'de burger informeren' tot 'de burger laten meebeslissen' en van 'draagvlak creëren' tot 'beleidsverrijking'. Waar sommige medewerkers burgerparticipatie als iets nieuws zien, zien anderen het als iets dat de Provincie al jaren doet.
2. Gelet op de visie van burgers, zien we hoe de pilots variëren van nimby (*not in my backyard*) tot plimby (*please in my backyard*). In de plimby-projecten zijn burgers gemotiveerd om te participeren, terwijl ze in nimby-projecten vooral weerstand bieden. Hoewel een belangrijke motivatie om te participeren ligt bij hun eigen belang, hebben burgers ook oog voor het collectieve belang, zeker wanneer dit helder wordt gecommuniceerd vanuit de Provincie of andere overheden. Een groot deel van de participerende burgers valt in de categorie *expert citizens*, hoogopgeleide burgers met lokale en beroepsmatige kennis en een diepgaand begrip van hoe de overheid en haar procedures werken. Hiermee rijst de vraag hoe representativiteit gewaarborgd kan worden.
3. Burgerparticipatie brengt verschillende spanningsvelden met zich mee. Een belangrijk spanningsveld bestaat tussen de kwalitatieve borging die burgers centraal stellen (het resultaat telt) tegenover de procesborging van de betrokken ambtenaren (een correcte procedure telt). Een ander spanningsveld ligt tussen de daadwerkelijke invloed van de burger binnen een project en de vaststaande kaders van een project. Burgers die deelnemen aan een participatief project verwachten daadwerkelijk dat hun wensen als besluit worden gehonoreerd. Deze verwachting komt niet altijd uit. Wanneer we kijken naar de beleidsfase waarin participatie kan worden ingezet, valt op dat medewerkers vooral ruimte zien in de uitvoerende fase, terwijl burgers meer ruimte zien in de agenderende fase.
4. Verwachtingsmanagement blijkt cruciaal in participatieve trajecten. Hierbij wordt informatie verstrekt over de mogelijkheden voor inbreng, de mate van invloed en de geldende procedures. Op de korte termijn is verwachtingsmanagement nodig voor duidelijkheid in het participatieve proces. Op de lange termijn is verwachtingsmanagement belangrijk voor de beeldvorming van burgers over de Provincie (en de overheid in het algemeen). Aangezien burgers hun beeld van de overheid grotendeels baseren op ervaringen uit het verleden, is het creëren van realistische verwachtingen van groot belang. Het boemerangeffect ligt op de loer: onjuiste verwachtingen leiden ertoe dat burgers hun geloof verliezen in (participatieve) Provinciale projecten. Het verwachtingsmanagement is nu soms nog inconsistent en kan zich nog meer richten op het creëren van realistische verwachtingen.

5. Burgerparticipatie omvat een relationeel component: de wederzijdse beeldvorming tussen betrokken partijen. Het beeld van burgers over de Provincie heeft invloed op hoe men zich opstelt jegens de Provincie en haar werkzaamheden. Tegelijkertijd hebben medewerkers van de Provincie een bepaald beeld van de burgers, wat invloed heeft op hoe zij burgers benaderen (bijvoorbeeld als bron van lokale kennis of als obstakel). Het creëren van de juiste beelden is uitermate belangrijk, bijvoorbeeld over de mogelijkheden en de beperkingen van het Provinciaal beleid en de ruimte die ambtenaren hebben binnen de politiek-bestuurlijke context. Dit kan plaatsvinden door verwachtingsmanagement.
6. Tijdens de projecten waarderen burgers een vast contactpersoon in hoge mate. Deze contactpersoon draagt bij aan een goed verloop van het participatieve traject. Het gaat hier om een contactpersoon met expertise en sociale competenties die de partijen bij elkaar brengt. Deze contactpersoon kan een afgevaardigde van de Provincie of een andere overheid zijn, maar het kan ook een burger zijn (dus iemand met een formele of een informele taak).
7. De organisatorische borging van burgerparticipatie is nog onduidelijk en gefragmenteerd. Hoewel veel medewerkers positief zijn over de verankering van burgerparticipatie in het beleid – en de vermelding in het coalitieakkoord – is het nog de vraag hoe de aandacht voor burgerparticipatie concreet word geborgd.
8. Uit de pilots blijkt dat burgerparticipatie een waardevolle toevoeging vormt binnen het Provinciale beleid. Een afweging welke projecten meer of minder geschikt zijn voor de inzet van burgerparticipatie dient rekening te houden met verschillende aandachtspunten. Nut, noodzaak en urgentie dienen helder te zijn voor de betrokken burgers; bij projecten waarbij dit aanvankelijk niet het geval is, kan dit later toch helder worden uiteengezet door betrokken medewerkers. Bij projecten waarbij nauwelijks ruimte is voor daadwerkelijke invloed op de resultaten – vanwege vaststaande kaders – blijft er niets anders over dan ‘informeren’. Burgers, maar ook veel medewerkers van de Provincie, zien dit echter niet als participatie. Plimby-, maar ook nimby-projecten met daadwerkelijke ruimte voor burgers om invloed uit te oefenen, blijken succesvol te kunnen zijn als participatief project. Projecten waarbij het Rijk opdrachtgever is en de Provincie beleid uitvoert lijken daarentegen minder geschikt. Er is hierbij over het algemeen weinig ruimte voor invloed (lage trede op de participatieladder) en participatie vindt ook pas laat in de beleidscyclus plaats (namelijk in de beleidsuitvoering). Ook het feit dat de uiteindelijke besluiten op grote afstand van de burgers worden genomen (door het Rijk) draagt niet bij aan een positieve beleving van participatie onder de betrokken burgers. Burgerparticipatie lijkt eerder als een succes te worden ervaren wanneer het vroeg in de beleidscyclus plaatsvindt en burgers daadwerkelijk invloed hebben op de resultaten. Een provinciaal beleidsconcept dat ontwikkelingen in gang zet kan sneller rekenen op enthousiasme onder burgers dan een beleidsconcept dat restricties met zich meebrengt.

HOOFDSTUK 1: DE PROVINCIE EN DE BURGER – HET ONDERZOEK

1.1. Inleiding

Kunnen burgers meer betrokken worden bij het beleid van de Provincie Noord-Holland? Staan medewerkers van de Provincie open voor burgerparticipatie? Hoe kijken burgers aan tegen de Provincie en haar plannen omtrent burgerparticipatie? In 2014-2015 heeft de Provincie Noord-Holland een vijftal pilots burgerparticipatie uitgevoerd. Wat gebeurde daar? Wat ging er goed? Wat zijn de leerpunten en uitdagingen? Welke spanningsvelden zien we tussen de wens en de praktijk? Weinig vraagstukken binnen het Provinciale beleid komen voort uit directe wensen van burgers; de agenda van de interventie is vrijwel nooit door burgers bepaald. Dit brengt een specifieke dynamiek met zich mee binnen de participatieve projecten. Deze rapportage presenteert het evaluatie- en monitoringsonderzoek naar Burgerparticipatie binnen de Provincie Noord-Holland, uitgevoerd door de Universiteit Utrecht (departement Bestuur en Organisatiewetenschap). Het rapport bevat bevindingen en conclusies, waarop de Provincie haar beleidsaanbevelingen kan baseren.

1.2. Aanleiding

Naar aanleiding van het Coalitieakkoord 2011 – 2015 is burgerparticipatie benoemd tot één van de speerpunten van het communicatiebeleid van de Provincie Noord-Holland met als doel bewust ruimte te creëren voor de invloed van burgers. De Provincie Noord-Holland heeft vijf pilots aangewezen, waar geïnvesteerd werd in een participatieve aanpak. Deze pilotprojecten hebben tot doel 'meer ervaring opdoen met de wijze waarop en de mate waarin burgers kunnen worden betrokken bij de ontwikkeling en uitvoering van provinciaal beleid' (zie Nota GS-staf en toelichting, 6 mei 2014, kenmerk 356189/356209). De pilots hebben tot doel:

- Het opdoen van ervaringen met de wijze waarop en de mate waarin burgers kunnen worden betrokken bij de ontwikkeling en uitvoering van provinciaal beleid. Aandachtspunt is het benutten van de kennis en ervaring van burgers. Hierbij kijkt de Provincie o.a. naar:
    - de randvoorwaarden die de ruimte voor participatie bepalen;
    - het repertoire van in te zetten methoden in relatie tot de opgaven in het project en de ruimte voor participatie;
    - het effect van de participatieve aanpak op de kwaliteit van de oplossing, zowel inhoudelijk als procesmatig, waarbij het aspect 'draagvlak' specifiek wordt gevolgd;
    - de interne opdrachtverlening, met focus op het formuleren van de opgave en de wijze waarop burgerparticipatie wordt benoemd (onderwerp, tijdpad, ondersteuning, organisatie en afsluiting).
- Op basis van deze ervaringen wordt de vraag voorgelegd of burgerparticipatie aandacht verdient bij opdrachtverlening en dat bij opdrachtverlening (van bestuur naar directies) een expliciete afweging wordt gemaakt of en zo ja in welke vorm en binnen welke randvoorwaarden burgerparticipatie is toe te passen.

Een zorgvuldige monitoring en uitgebreide evaluatie van de vijf pilots, in de periode september 2014 – juni 2015, heeft geleid tot deze rapportage. De onderzoekers hebben gebruik gemaakt van een interpretatieve onderzoeksbenadering om te achterhalen hoe burgerparticipatie gestalte krijgt in de verschillende pilotprojecten. Dit betekent dat de betekenisgeving van de betrokkenen (wat vinden ze ervan?) evenals hun handelen (wat doen ze ermee?) centraal staat.

1.3. Probleemstelling

De Provincie Noord-Holland heeft reeds verschillende projecten doorlopen waarin burgerparticipatie een prominente rol speelde. De Provincie wil de frequentie en intensiviteit waarmee zij gebruik maakt van burgerparticipatie verhogen, mits dit een duidelijke bijdrage levert aan haar beleid. De GS-nota voor pilotprojecten burgerparticipatie[1] geeft aan dat er aandacht nodig is voor:

1. de inzet van directe burgerparticipatie in plaats van participatie via maatschappelijke organisaties;
2. de inzet van participatie bij de start van de planvorming van projecten en niet alleen bij de uitvoering;
3. de inzet van burgerparticipatie op een meer structurele basis in plaats van voortvloeiend uit een specifieke situatie-gebonden dynamiek en deskundigheid.

Deze aandachtspunten zijn meegenomen in de selectie en opzet van de vijf pilots. Er is een expertteam Burgerparticipatie samengesteld uit verschillende geledingen uit de organisatie, met als gemene deler 'enige ervaring met BP' dat de pilots volgt en adviezen geeft. Dit groepje fungeert als voorlopers.

1.4. Centrale onderzoeksvragen

In samenspraak met de Provincie is de volgende hoofdvraag geformuleerd, welke in dit rapport beantwoord zal worden:

Hoe krijgt burgerparticipatie gestalte binnen de vijf verschillende burgerparticipatieprojecten?

Wij hebben deze hoofdvraag onderverdeeld in de volgende twee deelvragen:

1. *Hoe geven medewerkers van de Provincie en burgers betekenis aan burgerparticipatie?*
2. *Wat doen de betrokkenen in het kader van burgerparticipatie?*

Dit onderzoek kenmerkt zich door in te gaan op wat mensen zeggen (onderzoeksvraag 1) en wat mensen doen (onderzoeksvraag 2). Dit hebben we gedaan door interviews te combineren met participatieve observaties. We hebben ons binnen de Provincie gericht op de ambtelijke organisatie. We hebben ook vertegenwoordigers van andere betrokken partijen (Hoogheemraadschap, private partijen) gesproken. Tenslotte hebben we gesproken met betrokken burgers.

Voor een uitgebreide toelichting op de methodologie, het onderzoeksontwerp en de gebruikte methoden verwijzen we naar de bijlage.[2]

1.5. Onderzoeksperspectief

Burgerparticipatie kan vanuit verschillende perspectieven worden onderzocht. In dit onderzoek maken wij gebruik van het perspectief van:

a) de burgers, gemeenten en ondernemers;
b) de Provincie Noord-Holland;
c) relaties tussen betrokken actoren;
d) methoden die worden ingezet in het participatieproces.

[1] GS nota van 6 mei 2014, kenmerk 356189/356209.
[2] Met dank aan Philène Moquette voor het transcriberen van de interviews.

De perspectieven zijn richtinggevend in het onderzoek. Elk perspectief heeft een aantal aspecten. Deze aspecten zijn vervolgens uitgewerkt in vragen die zijn voorgelegd aan betrokken actoren (zie tabel hieronder).

Perspectieven/ componenten	**Aspecten/dimensies**	**Uitwerking (in hoofdlijnen)**
Burger perspectief	Stakeholders capaciteit motivatie invitatie	Hoe kunnen, willen en mogen stakeholders participeren in het project?
Provincie perspectief	Bestuurlijk Ambtelijk motivatie belang prioriteit	Hoe spelen de bestuurlijke en ambtelijke motivaties, belangen en prioriteiten een rol in burgerparticipatie?
Relationele component	Interactie tussen actoren Beelden tussen actoren	Hoe verloopt het onderlinge contact? Hoe speelt de wederzijdse beeldvorming een rol in dit onderlinge contact?
Methodische component	Instrumentele benadering Persoonlijke benadering	Welke methoden worden gebruikt in het project? Hoe speelt de persoonlijke aanpak een rol in de instrumentele benadering? Wat zijn de verschillen en overeenkomsten in aanpak per (type) project?

HOOFDSTUK 2: BESCHRIJVING VAN DE PILOTS

2.1. Herbestemming Monumenten in Noord-Holland

In dit hoofdstuk worden de pilots kort geïntroduceerd op basis van de oorspronkelijke beleidsdocumenten (zie ook de beschrijving van de pilotprojecten in de bijlage 1).[3]

De eerste pilot is Herbestemming Monumenten. Herbestemming betekent dat een bestaand pand een andere functie krijgt. Hierdoor komt het gebouw niet leeg te staan en wordt het niet gesloopt. Door verschillende maatschappelijke ontwikkelingen is er de laatste jaren sprake van een toenemende leegstand van vastgoed. Denk hierbij aan de afname van de bevolkingsgroei, veranderende opvattingen over werkomstandigheden, online winkelen, ontkerkelijking en de schaalvergroting in de landbouw. Een deel van deze gebouwen heeft bovendien monumentale waarde. Vooral religieus erfgoed zoals kerken en kloosters, industrieel erfgoed en historische boerderijen hebben te maken met leegstand en dus ook met herbestemming.

In het kader van Herbestemming-Noord Holland worden drie objecten uitgekozen waarvoor een nieuwe bestemming moet worden gevonden. De Cultuurcompagnie voert dit project uit met behulp van subsidie van de Provincie. De Provincie is nauw betrokken bij de uitvoering en aansturing. Voor 2015 zijn uitgekozen De Hoeksteen in Uithoorn, Gebouw 320 en Hoeve Overslot.

- De Hoeksteen is een voormalige kerk uit 1965 naar een ontwerp van Gerrit Rietveld. Het is de enige kerk die hij heeft ontworpen.
- Gebouw 320 is één van de 140 gebouwen van de voormalige Artillerie Inrichtingen Hembrug en het Centraal Verdedigingspark op het Hembrugterrein in Zaandam. De voormalige machinehal is een rijksmonument. Het gebouw dateert uit de periode 1936 – 1941.
- Hoeve Overslot is een voormalige hooihuisboerderij die dateert uit de 16de eeuw. Overslot is een rijksmonument.

Deze projecten vormen een combinatie van consultatie en uiteindelijk zelforganisatie. De ruimte om te experimenteren ligt in de aanpak en invulling van het proces, in samenwerking met de Cultuurcompagnie (bron: pilotprojectplan, zie bijlage).

2.2. Identiteit Kustplaatsen Petten en St. Maartenszee (focus Petten)

Het project Identiteit Kustplaatsen heeft als doel het economisch en toeristisch versterken van de kustplaatsen aan de Noord-Hollandse kust. De Provincie Noord Holland doet dit door voor kustplaatsen een identiteitsprofiel op te stellen met de methode *identity matching*. Door hun *unique selling points* te bepalen, kunnen kustplaatsen zichzelf onderscheiden van elkaar en een uniek aanbod ontwikkelen, passend bij hun identiteit, waarmee gemeenten deze kustplaatsen een impuls kunnen geven. De Provincie faciliteert de eerste fase, de ontwikkeling van het identiteitsprofiel. In de daaropvolgende fasen kunnen gemeenten hun toeristisch en economisch beleid versterken en toekomstbestendige projecten ontwikkelen met de omgeving die aansluiten bij de identiteit van de kustplaatsen.

In workshops brengen gemeenten, bewoners en ondernemers uit de desbetreffende kustplaatsen de identiteit van hun kustplaats in beeld. De Provincie begeleidt dit proces. De betrokkenen presenteren hun resultaten en geven een advies. Het is vervolgens aan de gemeente om te bepalen of zij, op eigen kosten, al dan niet verder wil gaan met de volgende fasen.

[3] Na de GS-besluitvorming ten aanzien van de pilotprojecten is een aanpak per project ontwikkeld.

Fase 1 is coproductie. Gemeenten, bewoners en ondernemers stellen samen hun identiteit vast. De methode identity matching wordt in elke kustplaats op dezelfde wijze toegepast en uitgevoerd. In de uitvoering van het proces is dan ook weinig ruimte om verder te experimente[re]n (bron: pilotprojectplan, zie bijlage).

2.3. Aanpassing N246 (Kogerpolder)

Het project betreft een aanpassing van een traject van de N244A (wegdeel N246, tussen A8 en Kogerpolderbrug/Graft de Rijp en N244, tussen Kogerpolderbrug en N242/Alkmaar).

De Provincie wil op de N244 en N246 de doorstroming en de verkeersveiligheid verbeteren. Hiervoor is een pakket aan maatregelen ontwikkeld. Een van die maatregelen is om op de N246 ter hoogte van knooppunt Kogerpolder – Middenweg (Woude) het aantal kruispunten te verminderen (nu 4 T-kruisingen) en deze kruispunten samen te voegen.

Het verminderen van de kruisingen verbetert de doorstroming, doordat er een overzichtelijkere verkeerssituatie ontstaat voor de weggebruiker. Daarnaast zal de nieuwe kruising uitgevoerd worden met extra voorsorteerstroken, wat zowel de doorstroming en de veiligheid bevordert. Bovendien zal op de nieuwe kruising een veilige fietsoversteek worden uitgevoerd, met een middenberm. Door deze aanpassingen zullen zowel passanten als de plaatselijke bewoners belang hebben bij de verbetering van de veiligheid en de doorstroming.

Voor het nieuwe ontwerp heeft de Provincie een referentie-ontwerp gemaakt en ook nog enkele varianten getekend. De kosten van het referentie-ontwerp bedragen circa 2,2 miljoen euro excl. BTW. Voor het aanpassen van de N246 zal in meer of mindere mate grondaankoop noodzakelijk zijn, afhankelijk van de gekozen optie. Tevens zullen er RO-procedures doorlopen moeten worden. De Provincie heeft vastgesteld te willen experimenteren met burgerparticipatie in dit project:

De Provincie Noord-Holland beoogt met dit project de verkeersveiligheid en de capaciteit van de weg te vergroten. Op dit moment worden verschillende scenario's en oplossingsrichtingen uitgewerkt, die begin 2014 aan de bewoners van het gebied zullen worden voorgelegd. Het participatieproces ligt nog open, waardoor er veel ruimte is om te experimenteren met burgerparticipatie. Het project staat nu op de trede van informeren en raadplegen, maar er is ruimte om coproductie te organiseren (bron: pilotprojectplan, zie bijlage).

2.4. Dijkversterking Hoorn-Amsterdam: Onderdeel Edam

De hele dijk van Hoorn tot Amsterdam wordt versterkt in verband met de waterveiligheid. Het Hoogheemraadschap Noorderkwartier (HHNK) werkt in opdracht van het Ministerie van I&M aan versterkingsplannen (RWS wordt opdrachtgever in de uitvoeringsfase). Hiervoor is de dijk in 24 secties verdeeld. Een van die secties is de dijk bij Edam, het gebied rond de havenopening (dijkpaal 107 en dijkpaal 4).

Het project Dijkversterking Hoorn-Amsterdam raakt heel direct aan de leefomgeving van burgers. De belangrijkste aanleiding voor de versterking van de dijk is waterveiligheid, maar het project raakt ook direct aan thema's zoals verkeersveiligheid, natuur en recreatie. Het Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier is de beheerder van de dijk en trekker van het project. De Provincie heeft een andere rol als bevoegd gezag voor de MER en de natuurvergunningen. GS keuren uiteindelijk het definitieve dijkversterkingsplan goed.

In dit project is veel ruimte om te experimenteren met burgerparticipatie in coproductie met de bewoners uit het gebied. Daarnaast heeft de Provincie veel kennis en ervaring met schetsend ontwerpen en culturele planologie. De Provinciale Adviseur Ruimtelijke Kwaliteit PARK kan worden ingezet. Een pilot kan uiteraard alleen starten met instemming van HHNK; daarover vindt ambtelijk overleg plaats (bron: pilotprojectplan, zie bijlage).

2.5. Herstructurering Wind op Land (WoL)

De provincie Noord-Holland heeft van het Rijk de opgave gekregen om in totaal 685,5MW aan windenergie op land ruimtelijk mogelijk te maken in 2020. Naast het Windpark Wieringermeer en de bestaande turbines moet er nog ruimte gezocht worden voor een resterende opgave van ca. 70 MW netto. De provincie Noord-Holland wil ruimte bieden voor de resterende opgave door herstructurering van solitaire windturbines en verouderde lijnopstellingen. Uitgangspunt daarbij is onder andere dat voor elke nieuwe turbine twee verouderde turbines weggehaald worden, dat de windturbines worden geclusterd in een lijnopstellingen van minimaal zes, op minimaal 600 meter van gevoelige bestemmingen liggen en niet in kwetsbaar natuurgebied (EHS, weidevogelleefgebied, bufferzone etc.). Het vermogen mag daarbij toenemen. Gesproken wordt over 'herstructurering' omdat oude molens worden weggenomen in ruil voor het plaatsen van (minder maar krachtigere) windturbines.

Windenergie op land kent een lange geschiedenis van maatschappelijke weerstand, waardoor het onderwerp politiek gevoelig ligt. Dit maakt een heldere strategie voor burgerparticipatie en het verkennen van de mogelijkheden voor (financiële) participatie door bewoners en lokale partijen belangrijk.

> *Bewoners en andere belanghebbenden willen vooral betrokken worden bij het besluit voor de aanwijzing van locaties van windturbines en willen invloed hebben op [de] aanwijzing.[…]. De criteria voor de aanwijzing van deze gebieden worden bepaald door de Provincie. […]. De experimenteerruimte ligt vooral in de participatiemethoden die ingezet worden om bewoners/belangenorganisaties te betrekken en mee te nemen in het proces, te beginnen vanaf de zomer 2014. Najaar 2014 worden rond concept-plan MER vanuit de Provincie al eerste gebiedsprocessen gestart rond windgebieden waar ook kansrijke initiatieven zitten. Vanaf 2015 worden bewoners uitgenodigd door initiatiefnemers (en de Provincie) om mee te denken over waar de turbines daadwerkelijk zullen komen en over de mogelijkheden voor financiële participatie (bron: pilotprojectplan, zie bijlage).*

Ter voorbereiding op het participatieve traject hebben betrokken medewerkers een training gekregen om goed om te kunnen gaan met mogelijk hoogoplopende emoties.

Een betrokken medewerker licht het volgende toe over de burgerparticipatie in WoL:

> Hoewel draagvlak/participatie geen toetsingsgrond en geen ruimtelijk relevant criterium is, is er in het kader van de principeaanvragen wel aandacht aan besteed. Aan de initiatiefnemers is gevraagd om een participatieplan op te stellen waarin minimaal aan de NWEA richtlijn wordt voldaan. Hierin moet ingegaan worden op de manier waarop de omgeving wordt betrokken bij de plannen voor het windpark en wat de mogelijkheden zijn voor de omwonenden om in het park te participeren en/of een vorm van vergoeding te krijgen. Dit plan dient met de omwonenden in de gebiedsateliers en de klankbordgroepen te worden besproken. Het indienen van principeaanvragen en bijbehorende participatieplannen is overigens op vrijwillige basis. In de PRV is het indienen van een dergelijke aanvraag niet verplicht gesteld omdat draagvlak geen criterium kan zijn bij vergunningverlening en omdat draagvlak niet ruimtelijk relevant is. Meten op draagvlak is

bovendien vrij subjectief. Voor elke principeaanvraag die aan de kaders lijkt te kunnen gaan voldoen wordt door de Provincie Noord-Holland samen met gemeente en initiatiefnemers een gebiedsatelier georganiseerd. Daaraan voorafgaand en daarna wordt door met name de initiatiefnemer, maar ook door gemeente en Provincie met de omgeving gecommuniceerd via website, infoavonden, maar ook in klankbordgroepen.

Bij windpark Westfrisia zijn er, onder een overgangsregeling, vanwege maatschappelijke weerstand een serie gesprekken met stakeholders (o.a. dorpsraden) gevoerd. Als resultaat daarvan is nu een bewonersdialoog gestart met de initiatiefnemers die door een extern voorzitter begeleid wordt; de Provincie betaalt dit. De bewoners worden ondersteund door NLVOW; de gemeente Medemblik betaalt dit (R14).

HOOFDSTUK 3: HOE KIJKEN DE MEDEWERKERS VAN DE PROVINCIE AAN TEGEN BURGERPARTICIPATIE?

3.1. Verschillende repertoires

Dit is het eerste hoofdstuk met onze onderzoeksbevindingen.[4] Hierin staan we stil bij hoe burgerparticipatie wordt beleefd en vormgegeven door medewerkers van de Provincie. Burgerparticipatie blijkt een multi-interpretabel concept te zijn. De medewerkers van de Provincie hebben verschillende visies op wat burgerparticipatie is. Dit leidt geregeld tot discussies over hoe burgerparticipatie begrepen en uitgevoerd moet worden. Tijdens de verschillende workshops die georganiseerd zijn rondom het thema burgerparticipatie in de Provincie, blijken de meningen verdeeld:

> Na een presentatie van Prodemos overleggen enkele medewerkers in groepjes. Eén van hen stelt: 'Volgens mij hebben mensen er ook wat aan dat zij gehoord worden'. Waarop een collega reageert: 'Nou nee, burgerparticipatie gaat er toch niet om dat zij *gehoord* worden, vooral dat er naar ze *geluisterd* wordt'. Weer een ander stelt: 'Burgerparticipatie gaat over het raken van het belang van de burger, zodat hij zich begrepen voelt'. Er wordt verder gesproken over dat burgerparticipatie kan worden ingezet als een vorm van 'doen alsof' waarbij de burger zich gehoord voelt of als een vorm van daadwerkelijk 'luisteren' en 'begrip tonen', waarbij de burger serieus genomen wordt. Een medewerker zegt dan: 'Als uiteindelijk de GS beslist, over wat er gaat gebeuren, welke uitkomst het wordt, dan is het toch geen echte burgerparticipatie? Waar zijn we dan mee bezig? Wat willen we nou? Waarom doen we dit?' Een ander beaamt dit: 'Ik blijf het onduidelijk vinden: wanneer is burgerparticipatie geslaagd? Goed gelukt? Wat is het doel van burgerparticipatie?' Tenslotte reageert een ander: 'We moeten eerst een andere vraag beantwoorden: waar gaat burgerparticipatie over? Alleen draagvlak en acceptatie realiseren of ook daadwerkelijke inbreng realiseren?' (observatie workshop burgerparticipatie Provincie).

Aangezien de visies uiteenlopen, onderscheiden wij, op basis van de verzamelde data onder medewerkers van de Provincie, verschillende *repertoires*. De repertoires bestaan uit een geheel van logisch samenhangende ideeën en concepten waarmee betekenis wordt gegeven aan een fenomeen, in dit geval burgerparticipatie. In het algemeen gebruiken mensen verschillende repertoires (ook wel aangeduid als *discourses*) in verschillende situaties, maar ook wel meerdere repertoires tegelijkertijd in dezelfde situatie (Leclerq-Vandelanoitte 2011). De opinies en visies die mensen hebben zijn vaak niet congruent of consistent. Ook kan er een discrepantie bestaan tussen datgene dat mensen zeggen en datgene dat ze doen. Onze bevindingen wijzen uit dat medewerkers van de Provincie en burgers veelal meer dan één repertoire gebruiken, vaak al in één en hetzelfde gesprek of tijdens dezelfde bijeenkomst. Zo kan iemand enthousiast zijn over burgerparticipatie en ook heel kritisch zijn, terwijl een ander stelt dat burgerparticipatie bij democratisch bestuur hoort en vervolgens uitlegt dat het niet bij Provinciale projecten past. Een uiteenrafeling van de verschillende repertoires biedt inzicht in deze incongruentie en complexiteit en biedt de Provincie inzicht in hoe burgerparticipatie "leeft". We hebben overigens, wat betreft repertoires, geen noemenswaardige verschillen gevonden tussen directies, noch tussen functiegroepen, binnen de Provincie.

Hieronder geven we een schematisch overzicht van de repertoires, waarna we ze één voor één bespreken. Vaak speelt op de achtergrond de discussie mee rondom het primaat van de politiek – deze kwestie wordt in dit rapport besproken in het kader van het spanningsveld dat dit teweegbrengt (zie 6.1.4). De hieronder genoemde repertoires zijn allen gebaseerd op wat wij van

[4] We verwijzen naar de geanonimiseerde respondenten met een R, gevolgd door een nummer.

meer dan één respondent hebben vernomen; afwijkende geluiden van eenlingen – sowieso vrijwel absent tijdens het onderzoek – hebben we buiten beschouwing gelaten.

Overzicht repertoires per paragraaf[5]	
Repertoire	**Paragraaf**
Draagvlak creëren	3.2.
Beleidsverrijking	3.3.
Sociale cohesie en eigenaarschap	3.4.
Democratisch	3.5.
Overheid als initiatiefnemer	3.6.
Informeren	3.7.
Meebeslissen	3.8.
Oude wijn in nieuwe zakken	3.9.
Onvoorspelbaar	3.10.
Wassen neus	3.11.

3.2. Burgerparticipatie betekent draagvlak creëren

Verreweg de meest gehoorde opvatting over burgerparticipatie is dat het een middel is tot het creëren van draagvlak. Dit repertoire komt bij vrijwel alle geïnterviewde medewerkers van de Provincie naar voren, al dan niet in combinatie met andere repertoires (zie onder). 'Draagvlak creëren' betekent dat een project op minder weerstand zal stuiten, dat er minder zienswijzen zullen worden ingediend, wat uiteindelijk tot meer efficiënte beleidsimplementatie zal leiden. Dit repertoire valt wellicht te verwachten rondom 'Nimby' (Not in my backyard)-projecten, maar komt ook voor bij 'Plimby' (Please in my backyard)-projecten.

Zo verwoordt een medewerker van de Provincie kernachtig wat burgerparticipatie voor hem betekent: 'Dat er begrip voor komt bij de mensen' (R21).

Een omgevingsmanager geeft aan waar het volgens hem om gaat bij burgerparticipatie, namelijk een positief oordeel bewerkstelligen over een provinciaal project:

> Uiteindelijk toch om mensen het gevoel te geven dat ze... of om mensen invloed te geven in dat project zodat ze zoiets hebben van: "hé, dat is leuk, ik heb kunnen meedenken over die brug. Ze hebben gecheckt wat wij er van vonden en ze hebben er wel of niet rekening mee gehouden". En dat geeft een soort positief label aan een project. Het is een manier om een positief oordeel over een project te krijgen (R35).

Dit repertoire komt ook naar voren wanneer men het heeft over de taak van de omgevingsmanager met betrekking tot burgerparticipatie. Zo wordt deze kernachtig omschreven als: 'Die heeft met name als taak om het draagvlak voor het project te organiseren' (R34).

Een andere medewerker legt uit dat de bestuurders van de Provincie geïnteresseerd zijn in burgerparticipatie vanwege het draagvlak dat dit met zich meebrengt:

> GS die werkt ten slotte ook voor degene die, ja, nu gekozen hebben, dus ik denk dat zij het interessant vinden om te kijken hoe je burgers zoveel mogelijk kunt betrekken bij het beleid dat dat zij graag uitgevoerd zouden willen zien. Je moet natuurlijk wel draagvlak hebben! (R33).

[5] Deze volgorde is als volgt tot stand gekomen: het meest voorkomende repertoire (draagvlak creëren) als eerste, daarna van het meest positieve (beleidsverrijking) naar het meest negatieve (wassen neus) repertoire.

Een ander stelt dat waar het om gaat bij burgerparticipatie is:

> Dat de bevolking meer meegaand is in het vervolgtraject. Kijk, als je zelf een oplossing bedenkt en je gaat daarna vertellen van, "ja, dit hebben we bedacht en willen jullie daaraan meewerken?" Of "zijn jullie het daarmee eens," of "Dat betekent zus en zo voor jullie," dan kunnen die mensen misschien best denken van, "ja, maar je hebt helemaal niet hier aan gedacht of daaraan gedacht." Dat kan tot weerstand leiden (R2).

Binnen het project Herbestemming Monumenten, ook al is dit een zogenaamd 'Plimby'-project waar relatief weinig weerstand valt te verwachten[6], komt eenzelfde denken naar voren, zoals een medewerker van de Provincie aangeeft:

> De omgeving wordt dus geactiveerd om mee te denken over functies in gebouwen, waar ze wel met hun hart bij betrokken zijn, zo'n kerk is natuurlijk toch, zo'n dorpskerk, ondanks het feit dat lang niet iedereen gelovig is en daarheen gaat, beschouwt zo'n dorp dat toch als een deel van hun. En als zo'n kerk zou verdwijnen zou men dat heel erg betreuren. Dan komt er heel veel bezwaar (R21).

3.3. Beleidsverrijking: burgerparticipatie biedt inzicht in wat leeft onder burgers

Een breed gedeelde visie is dat burgerparticipatie kan leiden tot beleidsverrijking. Wanneer medewerkers dit repertoire hanteren, zien zij de meerwaarde van burgerparticipatie vooral in het feit dat het de visie, kennis en creativiteit van burgers naar voren brengt en benut. Dit wordt genoemd als een vorm van 'beleidsverrijking' (R25). Een medewerker stelt dat het erom gaat uit te zoeken 'wat burgers drijft' (R36) en dat terug te laten komen in het beleid. Burgers hebben hun eigen expertise en kennis van de lokale situatie; burgerparticipatie is waardevol juist omdat ze deze expertise en kennis naar voren brengt en zodoende de kwaliteit van het gevoerde beleid verbetert. Een medewerker van de Provincie benadrukt de mogelijkheden van een dergelijke participatieve aanpak:

> Want juist die burger om de hoek, die weet precies hoe het zit. En juist die partijen in de omgeving, die weten vaak heel goed hoe het allemaal loopt. En vaak kunnen die ook nog het een en ander over stakeholders vertellen, waardoor je vaak tot een effectievere oplossing komt […]. Dat vind ik juist de meerwaarde. Laten we eerlijk zijn, als overheid kan je niet overal bij zijn, we kennen niet elke hoek van de straat. Provincies staan wel wat verder van de burger af dan de gemeente […]. Volgens mij moeten we burgers goed laten aanhaken. Juist als je het hebt over probleemdefinitie, dan denk ik vaak dat die partijen ook heel goed de problemen kunnen definiëren. In ieder geval aan kunnen scherpen (R28).

Het idee is dat de input van burgers uiteindelijk zal leiden tot 'effectievere' projecten die beter aansluiten op de lokale situatie, omdat ze via het betrekken van burgers meer en beter gebaseerd zijn op lokale kennis en inzichten: 'Ik denk dat wij [als Provincie] veel meer effectievere oplossingen en effectievere projecten gaan krijgen, effectievere resultaten gaan krijgen' (R28). Een andere medewerker van de Provincie verwoordt dit als volgt:

> Het begint vaak met informeren en vervolgens het meedenken, dat is heel belangrijk, want je praat ook over de *local knowledge*, de kennis van bewoners zelf. […]. Wat ik heb geleerd de laatste jaren is dat je echt niet de fout mag maken dat je als overheid […] al zelf iets gaat

[6] Bij sommige objecten kan ook nimby-gedrag aan de orde komen, bijvoorbeeld wanneer burgers zich verzetten tegen bepaalde doeleinden (bijv. vluchtelingenhuisvesting).

> bedenken zonder dat we daar direct die die lokale kennis in borgen, want vaak weten mensen die ergens naast wonen meer. Die hebben ongelooflijk mooie verhalen en kennis die je volgens mij meteen in processen moet borgen (R21).

3.4. Burgerparticipatie draagt bij aan sociale cohesie en eigenaarschap van burgers

Een klein aantal medewerkers geeft aan dat burgerparticipatie de sociale cohesie tussen burgers onderling vergroot. Dit repertoire is gestoeld op de ervaring dat participatie leidt tot meer wederzijds begrip. Een medewerker vertelt: 'Je haalt de belangen op en je weegt ze zelf af en je kijkt van "hoe kunnen we dat nou het beste tot een goede oplossing brengen. En hier is natuurlijk de hoop dat de betrokkenen ook begrip krijgen voor elkaars situatie en standpunt' (R1).

Een andere medewerker legt uit dat in projecten, waarbij de belangen en visies van burgers uiteenlopen, een participatieve benadering kan zorgen voor meer wederzijds begrip: 'Ja, je hebt altijd extremen. De ene begrijpt dat heel snel en de andere wil het nooit begrijpen, ja die heb je tuurlijk ook, maar toch ontstaat er wel meer begrip voor elkaar en dat is wat je wilt kweken' (R28).

Burgerparticipatie, zo is het idee, creëert zodoende een dialoog tussen burgers: 'Dat is een heel andere dialoog die je krijgt tussen mensen. Men verneemt elkaars perceptie en is daarom misschien ook wat bereidwilliger om iets te doen' (R25).

Burgerparticipatie zorgt voor een dialoog, wederzijds begrip en sociale cohesie, welke kunnen uitmonden in een gevoel van collectief eigenaarschap. Zoals een medewerker het uitdrukte:

> Dat is misschien ook van invloed op de maatschappelijke saamhorigheid of op de verbinding die mensen hebben. Kijk, als je zo'n weg bouwt, of een fietspad aanlegt en je zet daar bushaltes neer op bepaalde plekken, dat zijn allemaal Provinciale taken, en je betrekt daar de hele omgeving bij dan hebben mensen misschien ook het gevoel dat die bushalte, dat is ook mijn bushalte. Dus als je daar een steen door gooit, dan zit je wel ook met je poten aan mijn bushalte. Dat wil ik niet. Dus die hebben daar misschien ook een gevoel bij van "dit is mijn fietspad, dit is mijn bushalte, ik heb hier zelf ook na mogen denken" (R30).

3.5. Burgerparticipatie is inherent aan democratisch bestuur

Meer dan eens blijkt dat medewerkers het betrekken van burgers zien als een element van democratisch bestuur. Burgerparticipatie is daarmee onderdeel van democratisch bestuur, zo is de overtuiging. Meer specifiek geven sommige medewerkers aan dat de Provincie vanwege de huidige participatiesamenleving niet zonder burgerparticipatie kan:

> Dat vind ik geen vraag meer! De vraag is alleen van, hoe gaan we dat nou eigenlijk inbedden in de organisatie? […]. Je ziet steeds meer de initiatieven vanuit de burgers komen, hé, dat zie je ook. Nou, we hebben de participatiesamenleving, burgers accepteren niet zomaar meer dat een regenteske overheid bepaald uiteindelijk wat er allemaal moet gebeuren. Volgens mij hebben burgers zoiets van "ja, ik weet heel goed wat hier moet gebeuren, want ik ken het probleem." (R28).

Een andere medewerker bevestigt dit idee: 'Ik vind persoonlijk dat dit de manier is waarop overheden met burgers om moet gaan, met mensen die er wonen, moet omgaan' (R6). En weer een ander: 'Volgens mij moet je dat doen in deze maatschappij, de omgeving betrekken' (R35).

3.6. De Provincie neemt het initiatief en nodigt burgers uit

Een interessante bevinding is dat voor veruit de meeste medewerkers van de Provincie burgerparticipatie in de meest brede zin van het woord inhoudt dat de overheid – in dit geval de Provincie – burgers uitnodigt om deel te nemen aan een project.[7] Opvallend is dat wanneer de burger de overheid uitnodigt om ergens aan mee te doen, of om een probleem te agenderen, dit door de geïnterviewde medewerkers niet wordt gezien als burgerparticipatie.[8] Burgerparticipatie wordt hier geïnterpreteerd als 'burgers uitnodigen' mee te doen in een overheidsproject; niet de overheid die wordt uitgenodigd om mee te doen in een burgerproject. Een medewerker stelt: '*Wij* geven burgers een stem in waar *wij* naartoe willen' (R39).

Een betrokken medewerker geeft de volgende definitie van burgerparticipatie, waarin duidelijk naar voren komt dat de overheid het initiatief neemt om burgers erbij te betrekken:

> Een georganiseerd proces, waarbij de overheid inwoners, al dan niet georganiseerd, op enigerlei wijze betrekt bij het maken, bij het opstellen, uitvoeren of evalueren van beleid. Dat is de definitie die ik hanteer. […]. De overheid die de burgers bij beleid betrekt (R25).

Een medewerker stelt dat de eerste stap van burgerparticipatie is 'om de mensen te verleiden mee te doen' (R15), mee te doen in iets waarmee de overheid reeds begonnen is.[9]

Wat opvalt is dat het initiatief in de praktijk ook wel eens bij de burgers ligt: verschillende medewerkers spreken ook regelmatig met burgers op uitnodiging van de laatste, maar betitelen dit niet als burgerparticipatie. Medewerkers wonen bijeenkomsten bij die worden georganiseerd door dorpsraden of andere belangengroepen. Burgers kunnen bij de Provincie burgerinitiatieven indienen, maar ook deze worden door medewerkers niet genoemd in het kader van burgerparticipatie. Opmerkelijk is dat wanneer het initiatief bij de burger ligt, het niet als burgerparticipatie lijkt te worden beschouwd, omdat het geen onderdeel vormt van een door de overheid geïnitieerd en gefaciliteerd proces. De initiatiefnemer voor een participatief proces blijkt van belang voor het al dan niet beschouwen van een participatieve interactie als burgerparticipatie: wie nodigt wie uit?

Het vraagstuk rondom wie initiatief neemt, heeft een centrale plaats in hedendaagse discussies over de participatiesamenleving. In de theoretische beschouwing zullen we dieper hierop ingaan aan de hand van de begrippen *invited space* en *negotiated space* (zie de theoretische beschouwing en discussie).

3.7. Burgerparticipatie is gelijk aan informeren

Vrij veel medewerkers zien burgerparticipatie als een vorm van informeren. Ook wanneer ze aangeven dat burgerparticipatie meer is dan dat – bijvoorbeeld overleggen of zelfs gezamenlijk beslissen met burgers – vallen ze vaak, tussen de regels door, terug in het repertoire van 'informeren'. Een medewerker ziet burgerparticipatie als het inzichtelijk maken van het keuze- en besluitvormingsproces van de Provincie aan de burger: 'Dat je inzichtelijk maakt hoe je dingen

[7] Medewerkers zijn hierop bevraagd in algemene zin; niet gerelateerd aan hun specifieke project waarin burgerparticipatie binnen een bepaalde beleidsfase wordt toegepast.

[8] Hier is het goed om te vermelden dat deze medewerkers bij Beleid en B&U werken (waar de pilots draaiden); deze medewerkers hebben dus weinig te maken met agendering en initiatiefvoorstellen.

[9] Dit vormt een contrast met het tegenwoordig ook wel gebezigde concept 'overheidsparticipatie' waarbij de overheid wordt uitgenodigd om mee te denken en doen in burgerinitiatieven.

beoordeelt en dingen afweegt van welke variant je gaat kiezen' (R21). Een ander stelt dat de burger uiteindelijk goed geïnformeerd moet worden over beleid dat uiteindelijk toch al vaststaat. Volgens haar:

> … moet [de burger] begrijpen waarom de Provincie iets doet. […]. Dan heb je een informatieavond en dan informeer je over, met name, over hoe het proces van de uitvoering gaat en als je dan allemaal vragen krijgt over nut en noodzaak en "waarom gaan we dat ding in vredesnaam aanleggen?" […]. Dat is beleidsmatig allang besloten, dus dat is niet iets waar je dan nog iets mee kan naar de burger toe. Je kunt er niet meer op terugkomen. Daar zijn de processen al allang van doorlopen, dus daar hebben ze geen invloed meer op (R33).

Weer een ander stelt dat het binnen burgerparticipatie belangrijk is om burgers goed te informeren omdat dit zal leiden tot meer draagvlak: 'als je het besluit uiteindelijk beter kunt toelichten, zal dat tot meer begrip en draagvlak leiden' (R39).

Bij de pilot Wind op Land wordt duidelijk dat er, volgens de meeste respondenten, weinig ruimte was tot meer dan informeren. Een betrokken medewerker geeft aan:

> Maar wat we proberen is om in ieder geval inhoudelijk met ze het gesprek aan te gaan, van "goh, mensen, als we er nu even vanuit gaan dat dit echt komt, we moeten die opgave met het Rijk halen." Dus wat we proberen is om in ieder geval na te denken van: "Hoe kun je het dan mooi inpassen? Hoe kunnen we dat landschappelijk zo goed mogelijk doen?" De initiatiefnemer kan iets vertellen over hoe hij het gebied wil compenseren […] en we proberen om ook over geluid wat meer toe te lichten. […]. Je probeert om een reëel beeld te schetsen van overlast die ze kunnen verwachten. […]. Ik weet niet of het een interactieve beleidsvorm is, maar het is in ieder geval een poging om mensen goed te informeren (R38).

3.8. Burgerparticipatie is meebeslissen

Burgerparticipatie als 'meebeslissen' is een ander repertoire dat door medewerkers wordt gebezigd. Hoewel enkele medewerkers van de Provincie hier heel ver in willen gaan, denken de meesten vooral in voorzichtige termen na over de grootte van de invloed die de burger kan (of mag) hebben op de uiteindelijke beslissingen. Naast de discussie rondom het primaat van de politiek, speelt voor hen ook het onvoorspelbare karakter van participatie (zie hieronder). Bij medewerkers die dit repertoire hanteren staat wel steeds voorop dat burgerparticipatie verder gaat dan slechts informatievoorziening. Een projectleider drukt het voorzichtig uit: 'Participatie is gewoon, wat mij betreft, ook daadwerkelijk wat invloed laten hebben' (R16). Een ander stelt: 'Ja, ik vind participatie meer dan informeren. Participeren, het woord zegt het al, dan wil je dat iemand meedoet' (R39).

Sommige medewerkers benadrukken vooral het meedenken van de burger, waarbij burgerparticipatie een collectief proces wordt:

> Burgerparticipatie dat is meedenken, dat is kijken in de toekomst, dat is kansen signaleren. Het is niet alleen maar ikke ikke ikke. […]. Ik denk dat daar nog een behoorlijke winst in te behalen als we werkelijk willen participeren met elkaar. […]. Daarvoor moet je [als overheid] middenin die samenleving zijn (R19).

Een collega beaamt dat voor burgerparticipatie de overheid veel meer in de samenleving moet staan:

> Je ziet steeds meer de initiatieven vanuit de burgers komen, hé, dat zie je ook. Nou, we hebben de participatiesamenleving, burgers accepteren niet zomaar meer dat regenteske overheid bepaald uiteindelijk wat er allemaal moet gebeuren. Volgens mij hebben burgers zoiets van “ja ik weet heel goed wat hier moet gebeuren, want ik ken het probleem” (R28).

Een andere medewerker onderstreept dit idee, maar zet hier ook vraagtekens bij:

> Ik denk dat we [burgerparticipatie] eigenlijk heel veel zouden kunnen toepassen, maar een ding dat je daarbij nodig hebt is dat er ruimte is voor invloed vanuit de burger. Want anders is het gewoon informatievoorziening. […]. Wat je hier ook heel vaak ziet is dat wij bijvoorbeeld vanuit de EU een taakstelling hebben voor natuur, wat een natuurgebied moeten worden. Als die taakstelling er eenmaal ligt, ja, dan kun je wel burgerparticipatie gaan doen, maar als jij dit gewoon op die manier moet uitvoeren, wat is dan de invloed? Dan moet je gewoon een informatieavond organiseren en zeggen van "ja, weet je, we hebben een taak vanuit Europa". Maar dan moet je niet de indruk wekken dat mensen invloed hebben op jouw beleid, want dat is op dat moment niet zo, omdat jij ook gewoon een taakstelling hebt (R16).

Onder burgers is dit repertoire trouwens het meest gebruikte, zoals we verderop in onze bevindingen beschrijven.

3.9. Burgerparticipatie is oude wijn in nieuwe zakken

Een klein aantal medewerkers stelt dat burgerparticipatie niets nieuws is. Onafhankelijk van het feit of medewerkers er enthousiast over zijn of niet, ze geven aan dat het iets is dat al jaren door de Provincie wordt ingezet.

Een medewerker die betrokken is bij de pilot Dijkversterking wijst naar andere vergelijkbare projecten:

> … waar we met een vorm van burgerparticipatie werkten. Daar waren we al langer mee bezig en daar hebben we niet de theorie erbij gepakt. We zijn gewoon gaan doen wat we dachten dat nodig was dat gedaan moest worden en uiteindelijk past dat dus naadloos in dat hele burgerparticipatieverhaal. Maar zo heette het natuurlijk gewoon helemaal niet. Dat is gewoon logisch nadenken en gewoon doen (R6).

Verschillende omgevingsmanagers geven allemaal aan dat er inderdaad niet veel is veranderd door de pilots burgerparticipatie, behalve dan dat ze nu de burgers er ‘eerder bij betrekken’ (in de beleidsvoorbereidende fase) en dat dit ‘op collectieve wijze gebeurt’. Omgevingsmanagers blijken burgerparticipatie sowieso al als onderdeel van hun werkzaamheden te zien: ‘Eigenlijk doe je het vanuit het omgevingsmanagement van nature al. […]. Ik denk dat dit allemaal al gebeurt’ (R2). Sommigen stellen dat participatie vroeger ook al plaatsvond onder de noemer van ‘interactieve planvorming’ (R35). Een projectleider geeft aan dat het verschil is dat de Provincie vroeger vooral langsging bij de individuele burgers, terwijl ze nu gezamenlijke bijeenkomsten organiseert. Verder geeft hij ook aan dat er weinig verschil is (observatie atelier N246).

3.10. Burgerparticipatie is onvoorspelbaar

Een breed gedeeld repertoire onder medewerkers van de Provincie is dat burgerparticipatie een onvoorspelbare variabele toevoegt aan het beleidsproces. Waar sommigen dit zien als een

probleem, zien anderen de onvoorspelbaarheid meer als een uitdaging. Een omgevingsmanager geeft aan: ‘Nou ja, het kan ook het gevaar zijn, hè, dat uiteindelijk iedereen daar aan tafel op een gegeven moment het er over eens is dat er een oplossing uitkomt waar jij niet blij mee bent. Of die niet kan, die niet binnen de randvoorwaarden past’ (R2).

Het is de inbreng van burgers die door verschillende medewerkers als onvoorspelbaar wordt gedefinieerd. Een medewerker van de Provincie stelt dat het lastig wordt beleid uit te voeren als burgers steeds terugkomen op gemaakte afspraken of wanneer nieuwe burgers halverwege gaan deelnemen met nieuwe wensen:

> We zeggen dat we naar drie varianten gaan kijken. We hebben geconstateerd dat de gegevens, de verkeersgegevens bijvoorbeeld, correct zijn. Nou, en dan een paar maanden later zit er iemand anders die zegt, "nee, ik wil twee varianten erbij," of, "nou, nee, ik ben het helemaal niet eens dat die verkeerscijfers goed zijn” […]. Dat soort dingen die je dus afgetikt had, dat die vervolgens weer ter discussie gesteld worden. Ja, dat is tuurlijk wel heel lastig. Daarmee schiet het niet op. Of moet je dit keer weer een andere kant uit. Dat zijn wel aandachtspunten die van twee kanten serieus genomen moeten worden. […]. Dan kan er wel iemand anders aan tafel zitten die er anders over denkt. Morgen komt er weer iemand anders. Ja, en dan wordt het wel een heel ingewikkeld iets (R37).

Een ander ziet ook hoe deze onvoorspelbaarheid om een nieuwe houding van de medewerkers vraagt:

> Wij hebben het liefst gewoon lekker zo'n vast mogelijk kader. Je gaat eerst lekker alles achter je bureau alles uitzoeken. Dan komt er een optie. Dat is een hele mooie afweging die je dan maakt, met alle voor- en nadelen. En dan zeg je: die optie is het beste en dat adviseer ik aan mijn gedeputeerde en dat gaat door naar de uitvoering en dat evalueren we in de toekomst. Klaar. Dat is natuurlijk hoe wij opgevoed zijn, hoe wij gesocialiseerd zijn. De meeste mensen zijn hier HBO, academisch opgeleid. We weten niet beter dan dat onze werkwijze is. En dat is ook een hele prettige werkwijze: je weet precies wat je moet doen. Op het moment dat je met burgerparticipatie komt, ja, die burger is onvoorspelbaar. Die komt misschien met hele nieuwe ideeën. Dus dat moet anders. […] En dan laten we wel een stukje los (R25).

3.11. Burgerparticipatie is een wassen neus

Volgens enkele medewerkers is de huidige burgerparticipatie ‘vooral vorm en geen inhoud’. Ze stellen dat het concept daarmee een wassen neus is. Een medewerker vertelt wat er gebeurt als burgerparticipatie op deze manier wordt toegepast:

> Dan heb je een paar informatieborden en je zorgt dat er vooral geen massaal verzet kan ontstaan, dus je organiseert dat eigenlijk door je vormgeving, en daarmee masseer je eigenlijk echte burgerparticipatie weg (R30).

Volgens sommigen is de huidige nadruk op burgerparticipatie vooral bedoeld als suggestie voor verandering:

> We moeten reorganiseren en dit is dan een manier om te zeggen van, "nou, we gaan het toch allemaal anders doen." Maar er zit geen enkele druk en er is ook geen enkel goed voorbeeld om serieus met burgers te doen. [Burgerparticipatie betekent vooral] dat je constant tegen de burger zegt: “ik hoor wat je zegt” (R26).

Weer een andere medewerker constateert bovenstaande houding en levert hier kritiek op:

> Burgerparticipatie wordt nu vaak vertaald als: we huren een zaaltje, we vertellen wat we gaan doen en we geven mensen gelegenheid om vragen te stellen, dan wel om stoom af te blazen en aan het eind van de avond doen we wat we toch al van plan waren. En dat is, denk ik, niet het goede model (R39).

Eén medewerker geeft aan dat burgerparticipatie op deze manier niets zal bijdragen. Hij geeft aan dat dan, na afloop van bijeenkomsten 'burgers het gevoel hebben dat ze alleen maar klapvee zijn en dat ze eigenlijk niks te zeggen hebben' (R30). Wij komen op dit thema terug in de sectie over 'spanningsvelden', onder de tegenstelling tussen 'schijnburgerparticipatie' en 'echte' participatie.

HOOFDSTUK 4: WEL OF NIET MET BURGERPARTICIPATIE WERKEN

Perspectieven	Aspecten/dimensies	Uitwerking (in hoofdlijnen)
Provincie perspectief	Bestuurlijk Ambtelijk motivatie belang prioriteit	Hoe spelen de bestuurlijke en ambtelijke motivaties, belangen en prioriteiten een rol in burgerparticipatie?

4.1. Vergroting draagvlak en kostenreductie[10]

In de pilots is ervoor gekozen om burgerparticipatie toe te passen. Tijdens het onderzoek hebben wij betrokken ambtenaren ook gevraagd naar hun verwachtingen en ambtelijke motivatie om met burgerparticipatie te werken – zowel in de pilots als daarbuiten. Daarbij kwamen verschillende motivaties naar voren om burgerparticipatie wel of niet te gebruiken. Daarover gaat dit tweede hoofdstuk.
Geheel in lijn met de definitie dat burgerparticipatie gelijk staat aan het creëren van draagvlak, wordt dit ook als voornaamste reden genoemd om burgerparticipatie in te zetten. Een medewerker stelt: 'Voor mij is het simpel dat ik draagvlak wil om zo snel mogelijk dat project over de eindstreep te trekken. Zo plat is het gewoon. […]. Uiteindelijk gaat het erom dat niet alleen wij blij zijn, maar dat iedereen daar wat blijer van wordt' (R34). Een omgevingsmanager stelt over het creëren van draagvlak:

> Dat is het belang voor ons omgevingsmanagers. Als burgerparticipatie goed is meegenomen in het begin van het proces, wordt het aan het einde van het traject gemakkelijker. Dat het aan de voorkant goed geregeld is, zodat wij er aan de achterkant minder rompslomp mee hebben (observatie workshop burgerparticipatie Provincie).

Een andere medewerker stelt dat, wanneer burgers een tegengeluid hebben laten horen, de Provincie hier serieus mee aan de slag moet, omdat dergelijke aangepaste plannen op meer draagvlak kunnen rekenen: 'Dan ga je dat nog eens benaderen, ga je dat berekenen en dan kom je terug met iets anders en dan kleed je dat in en dan zie je dat er toch al wat meer acceptatie gaat plaatsvinden' (R28).

Meer draagvlak, zo wordt verondersteld, zal ook leiden tot kostenreductie. Hoe meer draagvlak, hoe minder mensen zienswijzen of bezwaren zullen indienen. Een medewerker legt uit:

> Wij willen graag een indirecte kostenbesparing door te besparen op het proces door burgers eerder en meer te committeren aan het resultaat. Burgers samen brengen en met elkaar laten delen, waardoor ze het resultaat eerder accepteren. […]. Burgerparticipatie leidt tot minder procedurekosten. En is dus voordeliger voor Provincie (observatie vergadering burgerparticipatie Provincie).

Een omgevingsmanager stelt dat het creëren van draagvlak het traject 'versoepelt':

[10] We hebben deze beredenering niet behandeld in hoofdstuk 3 (over wat burgerparticipatie volgens medewerkers betekent), aangezien het argument voor kostenreductie over het algemeen werd genoemd als reden om burgerparticipatie in te zetten (hoofdstuk 4); niet als definitie van burgerparticipatie (hoofdstuk 3).

> Dat is het belang voor ons omgevingsmanagers. Als burgerparticipatie goed is meegenomen in het begin van het proces, wordt het aan het einde van het traject gemakkelijker. Dat het aan de voorkant goed geregeld is, zodat wij er aan de achterkant minder rompslomp mee hebben (observatie workshop burgerparticipatie Provincie).

Het concretiseren van de kostenbesparing blijkt echter moeilijk. Zoals een medewerker uitlegt, in reactie op een uiteenzetting over kostenbesparing tijdens een workshop:

> Dat is heel lastig, want hoe meet je wat het oplevert? Je kunt wel in beeld brengen hoeveel burgerparticipatie kost, hoeveel zo'n avond kost met locatie en het inhuren van een voorzitter. Maar op het moment dat je draagvlak creëert door het hebben van zo'n avond, kun je ook veel kosten besparen met zienswijzen en juristen. Dat geld kan dan weer ergens anders worden ingezet, voor oplossingen die geld kosten. Maar die kosten zijn vooraf niet zo makkelijk in te schatten, dus het maken van zo'n kosten-batenanalyse is vrij lastig (observatie workshop burgerparticipatie Provincie).

Het argument dat burgerparticipatie leidt tot kostenbesparing blijft waarschijnlijk, maar ook speculatief. Hieronder volgen andere motivaties die genoemd zijn om burgerparticipatie in te zetten in het provinciaal beleid.

4.2. Beleidsverrijking door verhogen kwaliteit en effectiviteit

Na het creëren van draagvlak wordt het vergroten van de kwaliteit en de effectiviteit van het provinciaal beleid genoemd als een belangrijke reden om met burgerparticipatie te werken. Een medewerker zegt dat het inzetten van burgerparticipatie steeds meer om beleidsverrijking moet gaan: 'Het werd vooral gebruikt voor draagvlak-creatie en niet voor creatieve oplossingen. Dat is nieuw. Het is nu vooral heel erg ad hoc. Daar moeten we vanaf' (observatie in Provincie).

Deze beleidsverrijking vindt vooral plaats door de lokale kennis van burgers aan te worden, aldus de betrokkenen. Volgens één van hen gaat het om het volgende: 'Inzicht van de burgers, hun creatieve kennis benutten, vroeg in het beleidsproces' (observatie vergadering burgerparticipatie Provincie). Verschillende medewerkers geven aan dat burgers kunnen wijzen op een 'blinde vlek', dat ze een oplossing kunnen bieden die voor de Provincie en andere betrokken partijen over het hoofd wordt gezien. Een sectormanager legt uit over een project dat in de afgelopen jaren was uitgevoerd: 'Samen met betrokkenen het probleem verkennen, de noodzaak te bekijken, oplossingsrichtingen te zoeken. Dat is iets dat dat kan helpen in een effectievere besluitvorming. […]. We zien een meerwaarde van burgerparticipatie, omdat het je oplossingen kan verrijken en omdat je weerstand kan verminderen en daardoor het besluit efficiënter of sneller of beter maakt.' (R37).

Uiteindelijk kan deze beleidsverrijking vorm krijgen in kleine dingen. Verschillende betrokkenen wijzen erop dat bewoners kleine tips en suggesties kunnen doen die de kwaliteit van het beleid verhogen: een zebrapad een paar meter verleggen voor meer veiligheid, een lantaarnpaal verplaatsen zodat deze niet in iemands woonkamer schijnt, een bocht iets ruimer maken zodat vrachtwagens er langs kunnen, een korte inhaalstrook aanleggen om verkeersopstoppingen te voorkomen. In de pilots Dijkversterking bij Edam en de N246 hebben burgers daadwerkelijk nieuwe varianten geopperd, welke door vrijwel alle betrokken partijen zijn geselecteerd als voorkeursvariant.

4.3. Burgerparticipatie is een verplichting (bureaucratisch – democratisch)

Verschillende medewerkers noemen als voornaamste reden om burgerparticipatie te gebruiken dat het een verplichting is. Binnen deze redenering zijn echter belangrijke nuances aan te wijzen. Volgens sommigen is burgerparticipatie een *bureaucratische verplichting*: de GS hebben besloten tot het gebruik van burgerparticipatie en daarom moet het worden uitgevoerd. Dan doen ambtenaren alleen iets aan burgerparticipatie 'omdat het moet'. Anderen zien de inzet van burgerparticipatie als een democratische verplichting. Verschillende medewerkers geven aan dat burgerparticipatie hoort bij de tijd waarin we leven, waarin de relatie tussen overheid en burger veel intensiever zou moeten zijn dan in het verleden. Een medewerker stelt tijdens een workshop dat burgerparticipatie helpt het democratische gat te verminderen:

> Burgerparticipatie is een manier om het democratische gat te vullen, want in het algemeen zien we een trend dat burgers zich van de overheid afkeren. Er is dus meer behoefte aan directe democratie. Burgerparticipatie kan hierbij helpen (observatie workshop burgerparticipatie Provincie).

Een collega is het daarmee eens:

> Ik denk dat, in ultieme vorm, burgerparticipatie het betrekken van burgers bij de besluitvorming van overheden is. Op zich is dat keurig geregeld: we hebben we parlementaire democratie, dus je bent betrokken bij de besluitvorming door keurig elke vier jaar, of zoveel eerder als er weer een kabinet valt, je stem uit te brengen, maar ik weet niet of dat nog genoeg is en ook niet of er nog voldoende legitimiteit is in dat systeem. Om het democratische gat te vullen (R39).

Verschillende medewerkers geven aan dat burgerparticipatie hoort bij de tijd waarin we leven, waarin de relatie tussen overheid en burger veel intensiever zou moeten zijn dan in het verleden. Bovengenoemde medewerkers verwoordt dit als volgt:

> Ik denk dat je, zeker vandaag de dag waarbij openheid en transparantie van groot belang zijn, degene die het betreft beter bij je beleid moet betrekken, ook bij de uitvoering van je beleid. Of je nu een weg bouwt of dat je plannen maakt is het in de veranderende structuur van onze samenleving terecht dat mensen meer zeggenschap vragen. Ook rechtstreeks – vroeger zaten daar natuurlijk allerlei belangengroeperingen tussen. […]. Dus dat je gewoon rechtstreeks contact hebt met de mensen, met degenen die het aangaat (R39).

4.4. Burgerparticipatie alleen indien zinvol

Wanneer medewerkers van de Provincie nadenken over de inzet van burgerparticipatie, wordt vaak gerefereerd aan de vragen of het zinvol is en of past binnen de kaders van een project. Er zijn ook regelmatig discussies over wat 'zinvol' eigenlijk betekent. De vraag of het zinvol is wordt meestal bekeken in het licht van de te verwachten resultaten. Een medewerker wijst tijdens een workshop burgerparticipatie op de checklist die is opgesteld zodat projectleiders de mogelijkheden en obstakels rondom burgerparticipatie in hun project inzichtelijk kunnen maken om deze met elkaar en met hun managers en bestuurders te bespreken: 'Die [checklist] kun je dan doorlopen en een afweging maken: is BP zinvol in dit geval? En op basis daarvan adviseer je je bestuurder. Ook hebben we een handleiding gemaakt, om het proces soepel te doorlopen' (observatie workshop burgerparticipatie Provincie).

Deze zinvolheid houdt nauw verband met de kaders van een project: als de burger daadwerkelijk een keuze heeft of als er ruimte is om met diens inbreng rekening te houden, dan is dat een reden om burgerparticipatie in te zetten. 'Je moet ook definiëren wat leent zich wel en wat leent zich niet voor burgerparticipatie?' stelt een sectormanager (R39).

Een medewerker stelt:

> Het moet zinvol zijn. Het moet geen 'moetje' zijn, burgerparticipatie. "Ik moet nu iets met burgerparticipatie," nee. Burgerparticipatie zet je in om daar een heel duidelijk concreet doel mee te behalen. Iets wat de kwaliteit van het proces of het resultaat of de relatie met de burger verbetert. […]. Je moet echt denken van "ja, dit kan dit project verbeteren, of de gevolgen van het project voor de mensen verbeteren”(R25).

De zinvolheid om burgers mee te laten doen kan ook liggen in economisch rendement, zoals een medewerker van het project Herbestemming Monumenten ziet: ‘Economisch rendement. Kijk, bij herbestemming gaat het misschien meer over meedoen in de zin van mee investeren of misschien ervoor zorgen dat een partij in het kader van een juridische mogelijkheid mee gaat doen’(R22).

Tijdens verschillende workshops discussiëren medewerkers over wanneer burgerparticipatie zinvol is. Is het zinvol als partijen lijnrecht tegenover elkaar staan? Is het zinvol als de uitkomst al vastligt, vanwege allerlei andere afwegingsfactoren? Hier ligt nog veel onduidelijkheid.

4.5. Tijdsgebrek

Onder de verschillende afwegingen die individuele medewerkers maken aangaande de keuze om burgerparticipatie wel of niet in te willen zetten, valt ook de haalbaarheid in de tijd. Een veelgehoorde opmerking is dat de personen in kwestie gebrek hebben aan tijd, zowel voor de persoon (fte) als binnen het project (vanwege de planning). Burgerparticipatie verlangt een tijdsinvestering van de betrokken personen. Het verlangt ook een ruimere tijd voor het project. het moet in die zin wel haalbaar zijn om burgerparticipatie te gebruiken.[11]

Verschillende medewerkers van de Provincie noemen dat ze geen tijd krijgen voor burgerparticipatie. Voor omgevingsmanagers blijkt dit geen probleem te zijn, omdat ze de taken rondom burgerparticipatie zien als een duidelijk onderdeel van hun takenpakket. Dit geldt echter niet voor iedereen. Een medewerker van de Provincie geeft aan: ‘Burgerparticipatie kost tijd. Het slurpt tijd van de ambtelijke organisatie, omdat het een hele goede voorbereiding vraagt, maar ook tijd tijdens het proces en ook, dat is ook een hele belangrijke, na afloop’ (R8). Ze geeft aan dat die tijd er dus wel moet zijn.

Een collega benadrukt dat burgerparticipatie te weinig plaatsvindt in de voorbereidende fase, vanwege tijdsgebrek:

> Het is namelijk toch onwijs veel werk en heel veel tijd om dat al in de voorbereidingsfase al te doen als je echt heel erg uitgebreid burgers laat meedenken over hoe je een project het beste zou kunnen aanpakken. Ik denk dat het vaak niet gebeurt en dat je daarom vaak in de uitvoering zit met mensen die zeggen van, "Gaat dít gebeuren?! Dit had ik nou écht niet gedacht!" […]. Dan had je die tijd best wel heel goed wel kunnen gebruiken in de voorbereiding, om het soepeler te laten verlopen (R33).

Volgens sommigen wordt er nu te weinig aandacht aan burgerparticipatie besteed in de beleidsvoorbereidende fase omdat wordt gedacht dat daar geen tijd voor is, terwijl burgerparticipatie – wanneer integraal aangepakt – ook juist tijd zou kunnen winnen. Burgerparticipatie kan namelijk het traject versoepelen door te zorgen voor meer draagvlak vooraf en minder frustratie en procedurekosten achteraf. Een adviseur zegt daarover:

[11] Natuurlijk kunnen wij in dit onderzoek niet nagaan of het genoemde tijdsgebrek écht wordt ervaren of dat het verzonnen is om niet met burgerparticipatie te hoeven werken.

> Ik denk dat je altijd een enorme tijdsdruk hebt waarop projecten lopen. Vooral als dat politieke besluitvormingsproces soms zo lang duurt, is het een valkuil dat je denkt van, "nou, we hebben geen tijd voor een participatieproces". Wat je ziet is dat we dan bij Beleid denken "nou, daar hebben we geen tijd voor, dat moeten we niet doen". En dat je daar in de uitvoering dus heel veel last van hebt. Dus als je wat meer zou denken als een geheel, in plaats van als losgekoppelde directies, dan zie je dat je, volgens mij, heel veel tijdswinst kunt inboeken door aan de voorkant het wat serieuzer aan te pakken. Dat je daar in de uitvoering heel veel mee wint in tijd en geld en in frustratie en draagvlak (R27).

4.6. Onvoorspelbaarheid en onbeheersbaarheid

Een andere reden om niet met burgerparticipatie te willen werken, is dat het de processen onvoorspelbaar en maakt, waardoor er een zekere mate van onbeheersbaarheid haar intrede doet in het beleid. Dit resulteert bij sommige medewerkers in een ongemakkelijk gevoel. Een van de medewerkers beschrijft dit als volgt:

> Het is loslaten, het is meer vertrouwen geven, het is het is een soort macht of invloed uit handen geven. Nou, het voelt een beetje eng. Want hoever geef je dan die invloed uit handen? Hoeveel laat je dan uiteindelijk door burgers bepalen straks? En hoe doen we dat dan? Hoe ver gaat dat? Hoe moeten we daarmee omgaan? (R28).

4.7. Cynisme en ironie

Cynisme en ironie lijken redenen te zijn om burgerparticipatie *niet* in te zetten. Deze sentimenten spelen vooral een rol wanneer burgerparticipatie als een bureaucratische verplichting wordt beschouwd. Een medewerker stelt dat je dan het risico loopt dat burgerparticipatie uitmondt in ‘dat je constant tegen de burger zegt “ik hoor wat je zegt”’ (R26) zonder dat je daar echt iets mee doet. Cynisme kan doorwerken in de manier waarop ambtenaren omgaan met burgerparticipatie, zoals wanneer een projectleider voortdurend zucht bij het aanhoren van vragen van burgers. Hij legt vervolgens aan de onderzoeker uit dat hij het eigenlijk maar onhandig vindt, dit soort avonden. Hij zegt geen voorstander te zijn van collectieve burgerparticipatie-avonden. ‘Beter om dit soort dingen per bewoner te bespreken, niet met iedereen tegelijk. Keukentafelgesprekken, vertellen wat je komt doen, waarom.’ Hij legt uit dat je met een dergelijke individuele aanpak veel gerichter en sneller tot een akkoord kunt komen (observatie atelier).

HOOFDSTUK 5: WEDERZIJDSE BEELDVORMING

5.1. BEELDVORMING

Dit hoofdstuk gaat in op het belang van beeldvorming over de Provincie en over de burgers voor de inzet van burgerparticipatie. Het beeld van burgers over de Provincie heeft invloed op hoe men zich opstelt jegens de Provincie en haar werkzaamheden. Wat is de Provincie precies? En wat doet de Provincie eigenlijk? Welke intenties heeft de Provincie en wat wil zij hier bereiken? Kun je de Provincie vertrouwen als onderhandelingspartner? En hoe vaardig is zij?

Tegelijkertijd hanteren ook de medewerkers van de Provincie een bepaald beeld van hoe burgers denken over de Provincie en haar werkzaamheden. Medewerkers stemmen hun handelen richting de burgers af op dit beeld.

Wat ontstaat is een wisselwerking tussen deze beide beeldvormingen over en weer. Wanneer mensen naar dergelijke opvattingen gaan handelen, kunnen deze opvattingen werkelijkheden worden. Oftewel: het maakt niet uit of de beeldvorming klopt, mensen gaan handelen naar deze ideeën en opvattingen en zodoende worden deze beelden 'echt', als een soort selffulfilling prophecy. Dit hoofdstuk over de wederzijdse beeldvorming bespreekt de relationele component in het burgerparticipatievraagstuk, bezien vanuit het perspectief van zowel de burgers als de Provincie.

Dit hoofdstuk schetst allereerst de beeldvorming dat burgers hebben van de Provincie, haar werkzaamheden en het concept burgerparticipatie. Dus: perspectief A – burgers, ondernemers, gemeenten met focus 1 – Relationeel component.

Perspectieven	Aspecten/dimensies	Uitwerking (in hoofdlijnen)
Burger perspectief	Stakeholders capaciteit motivatie invitatie	Hoe kunnen, willen en mogen de stakeholders participeren in het project?
Relationele component	Interactie tussen actoren Beelden tussen actoren	Hoe verloopt het onderlinge contact? Hoe speelt de wederzijdse beeldvorming een rol in dit onderlinge contact?

Vervolgens komen de medewerkers van de Provincie aan bod en hoe zij denken dat de burgers hen zien. Dus: perspectief B – Provincie met focus 1 – Relationeel component. Door deze beeldvorming af te zetten tegen het beeld dat de medewerkers van de Provincie hanteren, bieden we inzicht in de wisselwerking in de wederzijdse beeldvorming.

Perspectieven	Aspecten/dimensies	Uitwerking (in hoofdlijnen)
Provincie perspectief	Bestuurlijk Ambtelijk motivatie belang prioriteit	Hoe spelen de bestuurlijke en ambtelijke motivaties, belangen en prioriteiten een rol in burgerparticipatie?
Relationele component	Interactie tussen actoren Beelden tussen actoren	Hoe verloopt het onderlinge contact? Hoe speelt de wederzijdse beeldvorming een rol in dit onderlinge contact?

5.2. BURGERS EN HUN BEELDVORMING

Veel burgers geven aan een bepaald beeld te hebben van de Provincie en haar taken en verantwoordelijkheden. Deze beeldvorming beïnvloedt vervolgens hoe zij tegenover het provinciale traject staan, variërend van zeer positief en enthousiast tot ronduit negatief en wantrouwend. De volgende paragraaf zet de verschillende beelden van de Provincie en haar werkzaamheden uiteen.

5.2.1. 'Wat doet de Provincie eigenlijk?'

Onder de burgers leven verschillende beelden van de Provincie. De beelden lopen met name uiteen inzake wat de Provincie precies is en doet, of mag doen. Sommige burgers zien de Provincie als een onderdeel van de 'collectieve actor' overheid. Dit blijkt een breed en rekbaar begrip. Burgers benoemen de Provincie als 'de overheid', terwijl zij daar andere keren juist de gemeente mee bedoelen, of spreken zelfs over 'jullie', waarbij wij als onderzoekers ook onder dezelfde noemer worden geschaard. Wat burgers bedoelen met het begrip 'Provincie' verandert zodoende voortdurend.

Een burger, betrokken bij de pilot N246, verwoordt het aldus, op de vraag of hij weet wat de Provincie voor hem doet: 'Ik zou het niet weten. Ik weet natuurlijk dat het een bestuurslaag is tussen Gemeente en nationale overheid, maar echt de taken, dat zou ik niet goed weten' (R3).

Andere burgers, betrokken bij de pilot Dijkversterking, bevestigen deze onwetendheid omtrent de werkzaamheden van de Provincie:

> Nou ik heb er eigenlijk niet echt een beeld bij van wat ze nou eigenlijk precies doen. Ze zijn wel overal mee gemoeid… Maar echt de Provincie als imago van een instantie die iets doet waar wij duidelijk weten van nou, dit doen we, dat heb ik echt geen beeld bij. Tenminste niet waar ik me bezig mee houd (R12).

De meeste burgers steken tijdens het participatietraject wel het een en ander op over de taken en verantwoordelijkheden van de Provincie. Zo legt iemand uit: 'Onbekendheid binnen de Provincie. We wisten op een gegeven moment wel wie we daarvoor moesten hebben, maar we wisten niet wat hun, ja, min of meer, hun bevoegdheden waren' (R10). En zo ook bovengenoemde burger, die later aangaf:

> Ik heb er tussentijds nog even over nagedacht over wat de Provincie voor je doet. Ja, in grote lijnen […] ruimtelijke ordening natuurlijk. Ik denk dat dat een van hun belangrijkste taken is. Waar komt wat en dat goed in kaart brengen en ik weet niet, maar of ze alle wegen ook allemaal in beheer hebben en dat soort zaken, maar in grote zaken: ruimtelijke ordening. Dat denk ik wat de Provincie voor ons doet (R3).

5.2.2. 'Die petten van de Provincie'

De Provincie blijkt in enkele projecten verschillende petten op te hebben. Dit wekt een beeld van complexiteit, incongruentie en verwarring: wat behoort wel en wat behoort niet tot de taak van de Provincie? En welk belang geeft zij voorrang? Kan ze wel het één doen terwijl ze ook het ander moet doen? Wanneer heeft zij welke pet op?

Bij de Dijkversterking in Edam noemden verschillende betrokken burgers dat de Provincie moest zorgen voor de veiligheid, de participatie, het natuurbehoud en het behoud van cultureel-historische

elementen in het landschap. Een van hen zegt vrolijk: 'Nou, hoe dat in elkaar zit, ik ben ook geen specialist wat dat betreft. Ja, die petten van de Provincie' (R13).

Een lastige situatie, volgens de burgers. Zo zegt een andere burger, betrokken bij de Dijkversterking, de Provincie te zien als gelijktijdige vergunningverlener en bewaker:

> Beeld van de Provincie? Wat ik zo straks eigenlijk al zei, dus dat die met een twee petten op zitten en dit hele project en enerzijds als vergunningverlener en anderzijds als bewaker voor het culturele erfgoed. Ja, ik denk toch dat zij daarin ook vrij moeilijk zitten (R10).

De onwetendheid en gevoelde incongruentie qua bevoegdheden van de Provincie speelt ook door in de verwachting die burgers hebben van de uitkomst van het project. Valt het 'aanhoren' en 'verwerken' van hun advies nu onder de verantwoordelijkheid van de Provincie of niet? Wat gebeurt er eigenlijk met hun adviezen? Hoe werkt het (politieke) systeem en waar zit hun invloed? Vragen die nogal wat verwarring opleveren, zo blijkt wanneer twee burgers de rol van de Provincie bij de Dijkversterking bespreken en blijken te stoeien met dit vraagstuk:

> Ik hoop dat dit wat ze nu opgesteld hebben […], dat dat doorgang geeft. Maar het is de vraag: wat kunnen ze ermee? Ze zijn eigenlijk uitvoerder, of wat zijn ze nou, uitvoerder of opdrachtgever? Valt dit onder verantwoordelijkheid van de Provincie of van HHNK, dat het allemaal zo fout gegaan is? [...] Ik denk HHNK, want dat is de opdrachtgever en de […] uitvoerder. Maar de opdrachtgever die hoort toch ook een toezicht te doen? [...] Maar wie inspecteert dan het zaakje? (R11-A).

5.2.3. 'Als mensen het begrijpen, dan doen ze het wel'

Meerdere burgers benadrukken dat het wegnemen van deze verwarring en onwetendheid rondom het beeld van de Provincie kan helpen in het stimuleren van participatief gedrag van burgers. De assumptie is dat een duidelijk beeld van de Provincie de participatie bevordert. Een burger legt uit dat het namelijk juist onwetendheid is die beïnvloedt of iemand wel of niet wil participeren in een provinciaal project:

> De onwetendheid is nu natuurlijk nog vrij groot: wat doet nou eigenlijk een Provincie? … Ik weet er wel even wat meer van, maar over het algemeen weet de bevolking dat niet. Die zullen dat omschrijven als een overkoepelend orgaan van de gemeentes, toch? Als daar wat meer inhoud en informatie aan gegeven zou worden, denk ik dat dat de participatie ook meer zal gebeuren. Als mensen het begrijpen dan doen ze het wel (R19).

Deze assumptie leeft ook onder andere burgers. Zo legt een betrokkene bij de N246-weg uit:

> Het zal niet helemaal representatief zijn voor die gemiddelde die daar zit, maar ja, ik kon het natuurlijk prima volgen op techniek als op communicatie als op ander gebied. Ik begrijp dat wel en ik vond dat fantastisch. Alleen je moet het sommige mensen toch af en toe eventjes meer uitleggen. Die natuurlijk 20 jaar in die polder wonen en die kijken nooit verder, die komen nooit ergens buiten de polder, dan kijk je toch anders tegen het leven aan' (R3).

5.2.4. 'De Provincie moet zich opener opstellen'

Naast het idee dat de onwetendheid rondom de rol en taak van de Provincie resulteert in een sceptische houding jegens een provinciaal project, noemen burgers nog een andere factor. Zij achten de benaderbaarheid van de Provincie ook een element dat het participatieve proces kan belemmeren. Dingen worden ervaren als 'te complex', wat twijfels bij burgers oproept. Hoe toegankelijk is de Provincie in haar doen en laten? Haar voorkomen en haar taalgebruik?

Een burger ziet vooral de complexe informatievoorziening van de Provincie als een grondig verbeterpunt, wil zij toegankelijker en transparanter acteren; een vereiste voor burgerparticipatie:

> Maken ze een mooie website, daar gooien ze een hoop geld tegenaan en dan is zo'n ding slecht te vinden. He, dan staat hij op de site van de Gemeente en daar staan nog allemaal dure bewoordingen in. Dan sla je de plank helemaal mis! De informatievoorziening naar de burger toe is natuurlijk heel erg in kaders gesteld en moeilijk toegankelijk, niet duidelijk, te dure woorden vaak in gebruik, met name vanuit de Provincie vandaan […] Nee, dan moet je midden in die samenleving zijn. Dan zal de Provincie toch van die ivoren toren moeten afstappen en zich ook wat opener en transparanter moeten opstellen naar de bevolking toe, zodat ze wat eenvoudiger benaderbaar zijn (R19).

Dit gevoel wordt gedeeld door meerdere burgers. Zo zegt iemand anders, deze ervaring bevestigend, dat de 'geloofwaardigheid' van de Provincie afneemt door dergelijke complexe informatievoorziening. Iets wat burgerparticipatie zeker niet bevordert. Een oplossing ziet deze burger in het 'afdwingen' van meer uitleg van de Provincie:

> Dan sijpelt de geloofwaardigheid weg en dan gaat de burger zoeken. En ik ben ook gaan zoeken… Nou, om dat gevoel te objectiveren… Van kijk, u zegt dit, en wat bedoelt u daar dan mee? … Je moet de overheid moet tot spreken dwingen… om hun perspectieven beter naar de burger over te brengen […]. [Niet] verschuilen achter beklemmende hulpwerkwoorden en idiote en bijvoeglijke pretenties (R20-B).

Dit blijkt een breed gedeelde mening onder burgers. Zij geven aan dat deze complexiteit – en daarmee een deel van de scepsis jegens de Provincie en jegens het al dan niet participeren – daalt wanneer de Provincie meer uitleg zou geven:

> Op voorhand inderdaad meer open, meer transparant gaan werken, zodat mensen ook getriggerd worden om daar in te participeren. Kijk, participatie is een heel mooi woord. Klinkt ook lekker, he? Par-ti-ci-pa-tie. Vind het heel leuk klinken, maar de meeste mensen die weten niet eens wat participatie inhoudt! Als je dat nou eens eerst uitlegt aan de mensen van, "nou, hoe gaaf zou het niet zijn dat jullie meedenken over jullie eigen toekomst, over dingen die de Provincie wil implementeren?" (R19).

5.2.5. 'Daar heb ik nare ervaringen mee'

Het beeld van de Provincie dat burgers hanteren blijkt veelal gebaseerd op eerdere – veelal negatieve – ervaringen dat de Provincie 'niet luistert' en een 'onnodige schakel' is. Een gesprek tussen twee burgers, die zich al jarenlang hard maken rondom de Dijkversterking in Edam, illustreert dit mechanisme (R11):

> Burger A: 'Nou, daar heb ik ook nare ervaringen mee. Mijn zoon die woont in Schellinkhout en dat eerste traject wat ze dus dijkverzwaring hebben gedaan, dat is heel slecht gegaan. Daar zijn een hele hoop dingen echt verkeerd gegaan, dat die dijk hoelang niet af is gesloten voor mensen die dus van Schellinkhout tussendoor naar Hoorn gingen, vijf jaar geloof ik […] Daar hebben wij 10 jaar tegen geknokt. Zelfs twee keer bij de Raad van State, dus op een gegeven [denk] je dan "wij kunnen knokken wat we willen, maar dingen gaan altijd door".'
>
> Burger B: 'Omdat ze gewoon niet luisteren. Als het hun niet zint, dan laten ze het er gewoon uit. Zo'n idee heb ik'.

> Burger A: ‘Ja en dan zegt de Provincie gewoon, "nou, dat vinden wij te duur," of "dat zien we niet." Nou, dan gaat het gewoon niet door. En dan hebben wij verloren, laten we het zo zeggen. Want daar kunnen we niet tegenin gaan[…], dan zijn wij gewoon uitgeschakeld. Als burger heb je gewoon geen invloed. Nee, niet op de Provincie, nee’
>
> Burger B: ‘Ach, je doet er toch niks aan’
>
> Burger A: ‘Dan kennen ze me mij beter maar gaan begraven, als je er niks meer aan kan doen. "Dan ken je alles tegen je aan laten leunen. Dan moet je zeker participeren, want je moet toch tot een oplossing komen’.
>
> Burger A: ‘Maar goed, wij hebben geen enkel vertrouwen in die Provincie. Nul. Dus voor mij mogen ze verdwijnen. De Provincie is eigenlijk een schakel die best weg zou kunnen. En dat vind ik eigenlijk heel erg, want dat zou een corrigerende factor moeten zijn’.

5.2.6. ‘Een bolwerk van hoogopgeleide mensen’

Het lijkt ook een specifieke groep burgers te zijn die meedoet met dergelijke provinciale projecten: het zijn “expert burgers”, hogeropgeleide burgers, vaak met een combinatie van lokale kennis, technische beroepsmatige kennis en een diepgaand begrip van hoe de overheid en haar procedures werken. Deze *expert citizens* zijn voor een groot deel gepensioneerd. Wanneer we deze burgers vragen waarom zij deelnemen aan provinciale projecten, leggen zij vaak de link met hun beroep. Eerdere werk-gerelateerde ervaringen met participatieve processen, blijken een rol te spelen in de huidige attitude van deze burgers ten opzichte van burgerparticipatie. Een burger legt uit waarom hij mee wil doen met het proces van Dijkverzwaring:

> Burgerparticipatie, dat spreekt mij ook heel erg aan. Daar heb ik in het verleden met [naam organisatie] deden we dat ook […] Ik heb jarenlang 38 jaar lang bij [naam organisatie] gewerkt in allerlei functies. Mijn opleiding is natuurlijk puur weg- en waterbouwkundig gericht (R10).

Deze burgers putten vaak uit hun inhoudelijke achtergrond, hun scholing, wanneer ze participeren. Hieruit putten ze ook om een provinciaal besluit tegen te gaan. Zo zegt een burger betrokken te willen zijn bij het project Dijkversterking, juist vanwege haar beroepskennis: ‘Ik heb verstand van waterkwaliteit en van ecologie’ (R11-B). De burger legt vervolgens uit de participatie tot stand kwam door middel van een soort ‘vereniging’ van bewoners:

> Kijk van die grote jachthaven kreeg ik de informatie van een raadslid, snap je? Die zei, daar moet wat aan gedaan worden. Hij kon het niet doen, maar ik kon zorgen dat dat verzoekschrift gedaan werd binnen een korte tijd en dan ga je handtekeningen verzamelen. Niet ik alleen, maar je probeert de mensen om je heen te krijgen die ook enthousiast zijn (R11-B).

Wat ontstaat is een gemengde groep van allerlei – vaak hoogopgeleide – complementaire deskundigheden:

> [Naam medeburger] zijn achterban is allemaal hoog opgeleid. [Naam vereniging] is een bolwerk van hoog opgeleide mensen en wat zie je, dat is ook differentiatie van burgerschap, dat zie je ook in die verenigingen terug. Ja, zo'n vereniging als de [naam vereniging], zij stapt naar de hoogste rechter om maar even dit project stil te leggen (R20-B).

Veelal blijken verschillende familieleden in verschillende verenigingen te zitten, zodat een dicht netwerk van belangenvertegenwoordigers en ‘handige’ bekenden ontstaat:

> Een vrouw die ook hierin zit, die is biologe, maar een zoon van haar die zat weer bij die kitesurfers. Dus het is allemaal ook een beetje door elkaar. En dat is juist het leuke van zo'n vereniging dat de kennis die in zo'n club aanwezig is, want we hebben ook juristen. Goed iedereen is hier. We hebben ook oud-burgermeesters, die zijn hier lid. Die openen weer deuren die voor ons bij wijze van spreken gesloten blijven. Dus van die kennis is steeds gebruik gemaakt ook. We hebben ook kennis gemaakt met de ontwerper, nog een oud-collega van mij (R10).

5.2.7. 'Er moet wel een zekere kennis van zaken zijn'

Burgers lijken soms de onderlinge netwerken rondom burgerparticipatie zodanig te construeren dat er voldoende en gevarieerde deskundigheid aanwezig is. Dit was duidelijk zichtbaar rondom de Dijkversterking, waar burgers elkaar opzochten en gebruik maakten van elkaars, vaak beroepsmatige, kennis. Vanuit eerdere ervaringen met de Provincie, dan wel 'de overheid' in het algemeen, hadden zij geleerd dat een bepaalde mate van deskundigheid 'noodzakelijk' is om een gesprekspartner te zijn in het proces. Zo zegt een burger: 'Je zoekt toch mensen op die er kennis van hebben' (R11-B).

Deze opvatting wordt gedeeld door andere burgers, die uitleggen dat de Provincie deskundige burgers – eerder – accepteert en waardeert:

> Er moet papier verzet worden. [Naam medeburger] en andere hoger opgeleide mensen voor nodig. Ik met mijn simpele LTS kan zulke verhalen als jij op papier lanceert niet schrijven. Dus een overheid luistert sneller naar jou, alhoewel de verhalen misschien te lang zijn, maar omdat het goed geformuleerd is (R20-A).

Deskundige burgers komen namelijk met 'haalbare ideeën' in plaats van 'luchtfietserij':

> Nou, ik denk dat er naar ons geluisterd wordt, omdat wij met kennis van zaken ook spraken. En ook niet zomaar met een wild idee die niet haalbaar was. Ik denk dat dat ook wel een beetje onze kracht geweest is. Het is niet allemaal luchtfietserij en dergelijke. […] Dat het verantwoord is dat je daarom dan ook geaccepteerd wordt (R10).

Sterker nog, burgers benadrukken dat de participatie van ondeskundige burgers belemmerend kan werken voor het participatieproces:

> Maar die burgerparticipatie daar mag ook- als je dat ook wil doen, dan moet er inderdaad wel een zekere kennis van zaken zijn, want anders heb je er niks aan. Anders heb je er alleen maar last van om onmogelijkheden aan te geven. De mogelijkheden die niet kunnen, daar heb je veel meer moeite mee om die te weerleggen als dat je iets hebt van waarvan je zegt, "ja, he, daar kan ik wat mee!" (R20-B).

Een andere burger bevestigt dit idee en zegt enthousiast te zijn wanneer zij ervaren dat de Provincie hen bejegent als serieuze partner: 'Het blijft leuk, omdat wij echt perfect dat bilaterale overleg hadden, echt op een manier van nou zitten we eindelijk op gewoon opgeleid niveau te praten en niet met die lastige mensen' (R9). Een interactie op niveau, als serieuze gesprekspartners, dat zien deze hoogopgeleide burgers graag. Zo vertelt een burger – als een anekdote over haar ervaringen met de gemeente – dat zelfs de rechter voorstander is van dergelijke participatie, omdat zodoende alle beschikbare kennis kan worden ingezet:

> Dat was wel grappig. Toen we een keer voor de Raad van State waren toen vroeg die rechter "nou, wat doe jij?" "Nou jij hebt verstand van vogels en jij bent planoloog en jij bent ecoloog.

> “Nou”, zei die rechter, “waarom gemeente, waarom maken jullie niet gebruik van die kennis?” (R11-A).

Alhoewel vele burgers hiermee instemmen, plaatsen sommigen ook een kritische kanttekening bij de grenzen aan de deskundigheid van de burgers. Zo stelt een burger:

> Ik denk dat je als burger te weinig kennis hebt om daar iets over te kunnen zeggen. Je kunt als burger niet zeggen "ik wil dit of dat voor de kust," nee. Je bent altijd beperkt in je mogelijkheden, in je kennis (R20-B).

De interactie tussen Provincie en burgers analyserend, vervolgt hij dat de verstandhouding tussen beide partijen veelal spaak loopt, omdat mensen uitgaan van hun eigen perspectief en eigen gelijk: ‘Ze gaan allemaal uit van eigen gelijk. Dan zul je toch in eerste instantie moeten aangeven wat er mis is met datgene wat de overheid wil’ (R20-B).

5.2.8. ‘Je krijgt het gevoel dat er niet naar je geluisterd wordt’

Burgers geven aan het gevoel te hebben dat overheidsorganen hen niet altijd ‘serieus nemen’. Zo zeggen verschillende burgers dat de Provincie niet naar hen luistert. Een gevoel wat scepsis en wantrouwen aanwakkert: ‘Zo simpel is dat. Kijk, er is veel weerstand vaak tegen overheden, omdat ze eigenlijk ook helemaal niet luisteren’ (R17).

Een voorbeeld van een moment waarop het HHNK niet leek te luisteren en ‘als een trein door denderde’, ontstond aanvankelijk bij de pilot Dijkversterking:

> Kritische vragen gesteld, maar daar ging je mee naar huis en daar deed je verder eigenlijk verder niks mee. Dat is alleen maar inspraak. Daar werd dan wel wat gezegd en sommige dingen werd dan wel meegenomen, maar om echt je voordeel daarmee te doen. Het was meer mensen op de hoogte stellen van "dit gaat er komen, punt uit". En daar moet je het mee doen. Dus die trein die denderde als het ware door. Daar was men eigenlijk hier ook in het begin een beetje bang voor. Vandaar ook dat wantrouwen, zowel bij het strandbad als ook hier (R11-A).

Dit gevoel groeide toen in een vervolgatelier wederom alle opties werden gepresenteerd, terwijl er al voorkeuren waren besproken. Meerdere burgers refereren – afzonderlijk van elkaar – naar dit moment als een oorzaak van groeiend onbegrip en wantrouwen:

> Er werd voor variant 3 gekozen, het eerste atelier en het tweede atelier begonnen we weer van variant 1 en 2, met het bespreken. Ik vond het pure tijdverspilling. Dat was ook wat er algemeen in de groep gezegd werd […]. Je krijgt het gevoel dat er niet naar je geluisterd wordt… mensen hadden het idee dat ze weer op de oude rit verder gingen […] En dat lokte ook boze reacties uit, toen ze weer begon met die oude varianten (R12).

5.2.9. ‘De Provincie moet wel weten waar ze het over heeft’

Over ditzelfde moment geeft een andere burger aan hierdoor aan de deskundigheid van de Provincie te twijfelen, iets wat het wantrouwen aanwakkerde. ‘Een onaangename verrassing’. Want weet de Provincie wel waar het over gaat? Neemt de Provincie de burgers niet serieus?

> Het eerste atelier, toen werden wij echt onaangenaam verrast door het feit dat er helemaal niks bekend was van het hele voortraject. Dat was niet vertrouwenwekkend en dan krijg je het

> gevoel van ja wat hebben we dan allemaal gedaan? Wij hebben best wel heel veel tijd en energie erin gestoken en dan weten ze nergens van, terwijl ze dan voor een publiek staan, dat is voor de anderen ook niet vertrouwenwekkend als je dan zegt, "ja, maar wij hebben toch dit en dat en dat besproken?" "Oh, ja, weten we niet!" En dat hoor je ook van die andere belangengroepen hoor, dat vooral aan de deskundigheid werd getwijfeld, omdat de mensen voor de zaal soms niet wisten waar het over ging. Dat bracht op een gegeven moment frictie. Wij voelden ons dus inderdaad niet serieus genomen (R9).

Heeft de Provincie zelf wel voldoende deskundigheid in huis? Een andere burger zegt hierover:

> Alleen inhoudelijk kunnen ze het niet, maar dan huren ze weer andere lui in, dus mensen die bij Rijkswaterstaat zitten of wat dan ook. Dat vind ik niet zo'n goede zaak, want je moet de kennis in hebben eigen huis hebben. Zeker met zo'n project van miljoenen euro's. […]. Kijk, je kan het wel managen, projecten, maar je moet wel een beetje weten waar je het over hebt en dat dat viel mij een beetje tegen (R11-A).

5.2.10. 'Proactief opstellen en niet afwachten'

Zowel hun eerdere ervaringen met de Provincie als hun karakter – hoogopgeleide enthousiastelingen – blijken actieve burgers ertoe aan te zetten om een proactieve houding aan te nemen jegens de 'de overheid' (R11):

> Burger A: Wij hebben onszelf een beetje opgedrongen en dat werd gewaardeerd. Ze hebben ons er niet om gevraagd, maar we zijn zelf met die ideeën gekomen. Beetje die houding hebben wij aangenomen, dus als er wat gebeurt, laten we ons dan proactief opstellen en niet afwachten wat de overheid doet. Dus enerzijds met de acceptatie dat er wat aan die dijk gebeuren moet, reactief op te stellen, maar datgene, als er wat ging gebeuren, hebben we ons proactief opgesteld.

> Burger B: Wij dragen een aantal mogelijkheden aan waar zij hun voordeel mee kunnen doen. En dan staan wij eventjes af te wachten en dan op een gegeven moment moeten wij kijken als zo'n ontwerp klaar is, dat wij dan wel gaan kijken van wat is er overgebleven van ons voorstel.

Soms schuwen burgers het conflict niet en zoeken ze de confrontatie op. Zij ondernemen zelf actie, zoals bij de pilot Dijkversterking:

> Dat hele voortraject wordt vergeten. Er werd gewoon te weinig mee gedaan om ons het vertrouwen te geven dat dat ernaar geluisterd werd. En toen we boos werden op [naam omgevingsmanager], […]. We zijn wat steviger geworden, want we hebben op een gegeven moment eigenlijk gezegd van "Nou, dat vind ik flauw van jullie dat je daar niks mee doet. We zijn keurig van "zo gaan we niet met elkaar om." Dat heeft geresulteerd in de vraag van hun van "zullen we ook eens een keertje gewoon even met jullie praten" (R9).

5.2.11. 'De Provincie weet allang wat ze wil'

Burgers benoemen ook 'de spelletjes van de Provincie', waarbij zij keer op keer worden uitgenodigd om te participeren, terwijl er achteraf weinig ruimte voor daadwerkelijke participatie blijkt te zijn. 'Participatie die niets oplevert', aldus verschillende burgers (interviews en observaties). Dit wordt ook duidelijk in een gesprek tussen twee burgers, beiden betrokken bij de pilot Identiteit Kustplaatsen (R20):

Burger B: ‘Nou, er werd niet gevraagd en gezegd, er werd ons voorgelegd van, de kust die is zwak en die moet versterkt worden en daar hebben we een plan voor’.

Burger A: ‘Ik sta negatief tegenover deze spelletjes want ik denk dat van tevoren alles is aangegeven, "jongens, we gaan dat doen." […] Ik vind het een kinderachtig spelletje, zoals ik voor die tijd ook al inspraak krijg over de kust en dan gaan we stickertjes plakken. Rode stickertjes, groene stickertjes, maar wat je wilt is niet bespreekbaar. Ik bedoel, in dat kader zag ik ook dit verhaal van we gaan de DNA bepalen van iets waarvan de Provincie allang weet wat ze wil’.

Burger B: ‘Nou dat levert gewoon weinig op, want ook daar wordt steeds weer […] afgedraaid wat ze voorhebben, eigenlijk, he? De retoriek van de kapotte grammofoonplaat, heet dat gewoon’.

Dit gevoel van weinig inspraakruimte bleek voort te komen uit eerdere ervaringen met de Provincie, tevens omtrent de inrichting van de kustplaats Petten. De Provincie belooft dingen, maar komt haar beloften niet na:

> Toen we praatten over [kustplaats] Marina Petten konden we als inwoners al ventileren wat we graag zouden willen. Toen werd ons al worsten voorgehouden. "Wil je een fietspad? Wil je uitzichtpunten? Wil je een haven? Wil je dit, wil je dat?" Allemaal niks van terecht gekomen, natuurlijk. En in eerste instantie konden we echt van alles uitzoeken. Fietspaden zus en stijger voor de boten en klimduin zo, van alles! Maar dat is allemaal teruggedraaid (R20-A).

Zodoende concludeert deze burger dat ‘meepraten’ met de Provincie alsnog kan betekenen ‘je mond houden’. De burger ziet burgerparticipatie als ‘een spel’ van ‘vage beloften’:

> Nee, ik heb meer als 10 jaar mee mogen praten, discussiëren. Maar ik heb mijn mond moeten houden, want er werd niet geluisterd. Het is natuurlijk fantastisch voor de algemene burger, maar dit is gewoon een spel. Dat hij het idee heeft dat hij mee mag praten. Aan het lijntje gehouden, met vage beloften zijn we steeds aan de onderhandelingstafel gehouden. Tot alle handtekeningen gezet waren (R20-A).

5.2.12. ‘De participatiegoot’

Wat betekent participatie dan voor burgers? Wat houdt de interactie met de Provincie voor hen in? Burgers hanteren allerlei eigen ideeën over waarom de Provincie zo handelt. Burgerparticipatie om te ‘scoren’, is hier een voorbeeld van:

> Ik denk gewoon dat die ambtenaren, die willen gewoon scoren. […]. Maar er wordt niks mee gedaan, want het wordt altijd weggedrukt. Naar buiten toe moeten ze democratie tonen. Maar als dit democratie is, ik vind dat gewoon een dic- dica- hoe noemen ze dat? (R20-A) “Een dictatuur” (R20-B).

In de overheid zou een inherente systematiek zitten die geen ruimte laat voor burgerparticipatie. Deze systematiek laat alleen die burgerparticipatie toe, die in het straatje van de Provincie past:

> Het is een soort participatiegoot. Ja, ja. Want wat doet de overheid? Die die creëert een soort ruimte, waarbinnen de burger dus mee kan praten. Gewoon, de overheid bepaalt, we gaan dit doen en er is een ruimte waarbinnen de burger mee mag praten – over hele onzinnige dingen. Een huisje erbij of een verdiepinkje erbij. Maar kom je aan de grens, ga je kritische vragen stellen, dan sluit de overheid zich af (R20-B).

Deze systematiek verder analyserend, komt deze burger tot de conclusie dat de werelden van burgers en Provincie ‘incommensurabel’ lijken. Zij ‘spreken’ met elkaar, maar ‘communiceren’ niet:

> De systematiek is niet om te communiceren, maar om hun eigen taal zo te formuleren, dat zij altijd de ruimte hebben. Dus als zij de ruimte op kunnen rekken om hun doelstellingen te kunnen realiseren. Zo zou je het kunnen zien […]. Ze spreken twee talen. Er is een woord voor, ik weet niet of je er wel eens van gehoord hebt: "incommensurabel". Dat is waar twee werelden niet met elkaar communiceren, terwijl met ze wel met elkaar spreken. En dat is feitelijk aan de gang (R20-B).

Wanneer we deze burger vragen wat burgerparticipatie precies inhoudt, luidt het antwoord:

> Overheden hebben daar een zekere ruimte voor nodig om dat te doen. Er moet zekere speelruimte zijn en je moet de burger die ook toekennen. In de vorm van vertrouwen, maar meer van geloofwaardigheid […]. Kijk, participeren, dat betekent natuurlijk deelhebben of deelnemen. Participeren is deelhebben aan. Dat betreft zowel de burger als de overheid. Het is een wederzijds gebeuren en als dat er niet is, dan kun je ook niet van participeren spreken. De relatie tussen burger en overheid, dat zie ik niet direct als een vorm van participeren, maar een vorm van je burgerschap uitvoeren (R20-B).

5.3. MEDEWERKERS PROVINCIE EN HUN BEELDVORMING

Na de burgers zijn nu de medewerkers bij de Provincie aan het woord. Zij blijken hun eigen beelden te hebben over hoe burgers de Provincie en haar werkzaamheden zien.

5.3.1. 'De Provincie bestaat, maar wat ze überhaupt doet?'

Het idee, dat burgers vaak niet weten wat de Provincie doet, wordt volmondig beaamd door medewerkers. Zo zegt een projectmanager dat hij vaak ervaart dat burgers niet precies weten wat de Provincie doet: 'Ja, Provincie bestaat, maar wat ze überhaupt doet? Geen idee' (R1).

Een sectormanager beaamt dit en stelt dat burgers de Provincie vaak zien onder de collectieve noemer van 'overheid', 'in de brede zin van het woord' (R39). Een beleidsmedewerker zegt:

> Er zijn mensen die echt geen verschil zien tussen de overheid of tussen Provincie, Hoogheemraadschap of Gemeente en die halen het in zo'n gesprek ook door elkaar. Die zien geen verschil. Voor hun is de overheid de overheid en ze willen gewoon dat de overheid betrouwbaar is (R27).

'Moet je daar als Provincie iets aan doen?' bleek een vraagstuk te zijn waar projectleden mee worstelden. Het antwoord was veelal 'nee, dat heeft geen zin', zo ook een expertteam-lid:

> Heel veel burgers hebben nauwelijks een beeld van de Provincie. Heel veel burgers denken van "ja, wat doet die Provincie eigenlijk en heeft dat eigenlijk nog wel nut?" En dat zijn niet alleen maar burgers die de krant niet lezen. Die die tref ik aan onder mijn beste vrienden; mensen die zo denken. En het zijn echt zeer opgeleide, weldenkende, krantlezende mensen, die zo denken! Ik denk dat je als Provincie ook niet verschrikkelijk je best moet gaan doen om die beeldvorming nou zo te veranderen. Wij zijn nou eenmaal een middenbestuur wat vooral zaken doet met het Rijk en met gemeenten en voor burgers vaak veel minder zichtbaar is (R29).

Een projectmanager is het hiermee eens en stelt dat burgers vanzelf wel een ingang vinden:

> Die komen bij de politiek terecht, bij de gedeputeerde, of die komen bij een directeur terecht, of mijn sectormanager, of ze kennen mij en komen ze bij mij terecht. Dus net wie ze kennen dat is tegenwoordig een kwestie van een beetje googlen. Dan weet je wel waar je moet zijn

moet. Dan gaan ze bellen, dan komen ze er wel. Dat is een beetje gewoon hoe mensen hun eigen weg gaan zoeken. Mensen bellen natuurlijk ook wel gewoon op een gegeven moment (R5).

5.3.2. 'Mensen beginnen vaak een beetje sceptisch'

De wantrouwende, sceptische houding van burgers jegens de Provincie en haar werkzaamheden herkennen de medewerkers terug in hun contacten met burgers. Vooral aan het begin van een traject blijken burgers wantrouwend, aldus medewerkers:

> Over het algemeen heerst er ook wel, aan het begin van al die sessies ook vooral iets van "oh, wat komen jullie hier eigenlijk doen?" Of "dat weten we allang" (R15).

> Wat ik in Uitdam sterk gezien heb, maar ook wel een beetje terugzag bij Edam, is dat de eerste reactie van bewoners heel erg wantrouwend is van, wat gaat er nou eigenlijk gebeuren? Wat willen jullie van ons? (R6)

Ook medewerkers ervaren dat deze scepsis vaak ontstaat door de grote mate van complexiteit rondom het traject en de Provincie:

> Veel reacties dat overheid gewoon niet betrouwbaar is. Dat er gewoon hele ingewikkelde en complexe brieven gestuurd worden die mensen niet begrijpen, dat er besluiten worden genomen over de grond, de oever, zonder dat mensen daarin gekend worden. Dus veel oud zeer, uit het verleden, waar je dan toch eigenlijk iets mee moet, wil je verder komen in je huidige of nieuwe projecten (R27).

5.3.3. 'Als je maar heel erg duidelijk uitlegt'

Projectleden merken ook dat burgers meer behoefte hebben aan uitleg:

> We hebben nu dus twee keer gehad en een aantal voorbereidende gesprekken daar omheen, dat er bijna elke keer nog altijd een oprisping van wantrouwen is. En dat je dat weer die hele riedel moet afgaan; hoe zit dit in elkaar, wat zijn de spelregels … wat telkens weer opnieuw gezegd moet worden (R6).

Medewerkers beamen dat de Provincie dergelijke scepsis kan wegnemen door duidelijke uitleg te geven aan de burgers:

> Ik denk alleen dat je, met burgerparticipatie, dat je gewoon heel duidelijk moet zijn naar de mensen toe wat het doel is van, bijvoorbeeld, als je naar hen toe gaat! Wat het doel is van een informatieavond, wat het doel is van een inloopavond. Wat zij daar eigenlijk nog überhaupt voor naar voor een inbreng hebben, wat zij voor mogelijkheden hebben om nog iets waaraan te veranderen, dat je dat doel duidelijk maakt (R33).

> Als je maar heel erg duidelijk uitlegt, wat is jullie rol wat is onze rol, waar liggen grenzen, wat zijn de kaders waarbinnen we praten? Wat wordt er gedaan met datgenen wat er opgeleverd wordt en hoe kunnen jullie daar nog invloed op uitoefenen? (R6)

Een goede voorbereiding is essentieel, zo legt een beleidsmedewerker uit: 'Maar gewoon het besef dat het een belangrijk iets is wat je dus goed moet voorbereiden en organiseren, ik denk dat die mindset gewoon belangrijk is, ook. Als randvoorwaarde. Op praktisch niveau' (R27).

De meerwaarde van een goede voorbereiding van het participatieproces door de projectleden lijkt bekend, desalniettemin blijkt deze voorbereiding lastig. Het komen tot een heldere uitleg heeft wel wat voeten in aarde:

> Hoe doe je dat nou? Het is toch een vak apart om dat goed te doen, zowel als het gaat om methoden, dus welke methoden kan ik allemaal inzetten voor een bepaald burgerparticipatieproces? Maar ook: hoe begeleid ik dat proces nou goed en wat is mijn rol daarin als projectleider? Volgens mij is daar heel veel behoefte aan. Aan vaardigheden, aan kennis, aan sparringpartners (R27).

Voorbereiding en uitleg werpt ook zijn vruchten af, zo blijkt, aldus de projectmedewerkers:

> Als je maar heel erg transparant bent over het proces en hun rol in het proces en je eigen rol in het proces, dan zie je dat dat werkt in het mensen constructief laten meedenken, dat ze ook zoiets hebben van, oké, dat heeft dus ook echt zin wat ik doe (R6).

> Met belangrijke stakeholders kan je wel een vertrouwensrelatie opbouwen, zeker. En als je gewoon in de praktijk laat zien dat, wat jij zegt, dat je dat ook doet, dan verandert er vaak wel iets (R33).

Wanneer deze uitleg onvoldoende blijkt, brengt dat vooral projectmanagers en omgevingsmanagers in een lastig pakket. Tijdens een informatieavond blijken dan bijvoorbeeld de nut en de noodzaak nog niet duidelijk te zijn voor de burgers; iets wat eigenlijk al uitgelegd had moeten zijn, zo legt een projectmanager uit:

> Dan heb je een informatieavond en dan informeer je met name over hoe het proces van de uitvoering gaat en als je dan allemaal vragen krijgt over de nut en noodzaak. […]. Dus vaak in de uitvoering ben je bezig met mensen uitleggen wat er gaat gebeuren, hoe het gaat gebeuren, wat de hinder is die zij gaan ondervinden, hoe we dat zoveel mogelijk gaan beperken'. Dus bij beleid hebben ze allemaal de mogelijkheid gehad om daar tegen te zijn en om ervoor te zorgen dat het er niet komt. Als wij, in de uitvoering, iets moeten gaan uitleggen, dan is het voor ons moeilijk om zo'n hele nut en noodzaak discussie weer aan te gaan, want ja, daar is in feite die beslissing al genomen (R33).

HOOFDSTUK 6: SPANNINGSVELDEN

6.1. ALGEMENE SPANNINGSVELDEN

Tijdens de uitvoering van de pilots wordt duidelijk dat een aantal zaken voor spanning zorgen omdat groepen, wensen of zelfs realiteiten tegenover elkaar staan. Daarover gaan de bevindingen in dit hoofdstuk. Bijvoorbeeld, wanneer we het bovenstaande Provincie-repertoire van 'informeren' afzetten tegen het 'meebeslissen'-visie van burgers, levert dit een spanningsveld op. De meest fundamentele spanning is wellicht die tussen het primaat van de politiek en de wensen van de burger (zie 6.1.4.). Spanningsvelden kunnen inherent zijn aan een project of aan een provinciaal participatieproject. Ze hoeven niet altijd weggenomen te worden. Niet in alle gevallen kunnen belangen van alle actoren worden verenigd of wensen worden ingewilligd. Besturen is afwegen van belangen en omgaan met spanningen. Het is raadzaam om de spanningen in een participatietraject te expliciteren en te bepalen in hoeverre die te beheersen zijn.

Hieronder geven we een overzicht van de verschillende spanningsvelden rondom burgerparticipatie. Vervolgens gaan we per pilot in op enkele specifieke spanningsvelden.

Dit hoofdstuk schetst zowel de perspectieven van de burger als die van de Provincie.

Perspectieven	Aspecten/dimensies	Uitwerking
Burger perspectief	Stakeholders capaciteit motivatie invitatie	Hoe kunnen, willen en mogen de stakeholders participeren in het project?
Provincie perspectief	Bestuurlijk Ambtelijk motivatie belang prioriteit	Hoe spelen de bestuurlijke en ambtelijke motivaties, belangen en prioriteiten een rol in burgerparticipatie? Specifieke zaken die samenhangen met de positionering van de Provincie in burgerparticipatie

6.1.1. Burgers en Provincie: resultaat versus proces

Waar voor de Provincie 'het proces' het meest toonaangevend lijkt te zijn in hun zeggen en doen rondom burgerparticipatie, telt voor de burgers vooral 'het resultaat'. We zien hier hoe de Provincie de procesborging benadrukt, terwijl de burgers de inhoudelijke borging benadrukken. Een medewerker van de Provincie stelt over burgerparticipatie: 'ik denk dat het geslaagd is, als je ieder die het wil, de mogelijkheid hebt gegeven om zijn stem te kunnen laten horen' (R39). Een sectormanager is ook duidelijk gericht op proces: 'Je moet in ieder geval de gelegenheid hebben om varianten in te brengen. Dat is een van de verrijkingsprocessen dat mensen zich wel gehoord en gezien voelen. dat datgene dat wordt ingebracht, wat gezegd wordt, ook in de stukken terug te vinden is' (R37). Voor veel medewerkers van de Provincie lijkt burgerparticipatie succesvol als het proces correct is doorlopen. Wanneer men de stappen in het traject heeft doorlopen, zich aan alle afspraken heeft gehouden en alles helder in de stukken is vastgelegd, dan zouden de randvoorwaarden voor een succesvol burgerparticipatietraject aanwezig zijn.

Burgers, daarentegen, zien participatie als een succes wanneer het uiteindelijke, tastbare resultaat aansluit bij datgene dat zij gezamenlijk besproken en besloten hebben tijdens de ateliers. Verschillende burgers geven aan dat er in hun ogen geen sprake is van burgerparticipatie wanneer het project wordt uitgevoerd op een andere wijze dan degene waaraan zij de voorkeur hebben

gegeven. Bij de pilot N246 kwam naar voren dat overleg met de Provincie in het verleden had plaatsgevonden waar geen concrete follow-up aan was gegeven, bij burgers in het verkeerde keelgat was geschoten: ze vroegen zich af waarom het proces dan überhaupt was uitgevoerd. Een andere burger stelde naar aanleiding van een pilot dat de voorkeursvariant echt uitgevoerd moest worden, want: 'Anders is die hele informatieavond voor niks geweest' (R4). Burgers stellen dat ze 'op de barricaden zullen gaan' (R10, R11, R12, R17, R20) als uiteindelijk de variant met de meeste voorkeur niet wordt uitgekozen en uitgevoerd. Het proces zelf lijkt daarmee ondergeschikt, de uitkomst is bepalend voor de mate waarin de Provincie heeft voldaan aan haar belofte van burgerparticipatie.

6.1.2. Complexiteit en politieke gevoeligheid versus een heldere boodschap

Het beleid van de Provincie is vaak van een complexe aard: er zijn veel betrokkenen en er spelen vaak verschillende zaken die met elkaar verweven zijn. Tijdens een participatief traject blijkt het een uitdaging te zijn om enerzijds deze complexiteit ook aan burgers uit te leggen (en projecten niet te simplistisch voor te stellen) en anderzijds de boodschap richting de burger helder te houden (zodat deze niet verzandt in details). Over het algemeen, zo hebben wij geconstateerd, spelen omgevingsmanagers hierin een belangrijke rol.

Een vergelijkbaar spanningsveld doet zich voor rondom politiek gevoelige (aspecten van) beleid. Enerzijds leggen medewerkers deze gevoeligheid uit aan burgers, anderzijds vinden zij het niet wenselijk om alle (interne) politiek bloot te leggen.

Binnen de pilot WoL speelde de complexiteit van het vraagstuk een grote rol. Een medewerker sprak van een 'spagaat' tussen enerzijds de burgers en hun belangen, welke ondersteund worden door de PS, en anderzijds de initiatiefnemer die uitgaat van 'rendementsdenken':

> Zoals [Gedeputeerde] dan ook gewoon open en eerlijk gewoon zegt: "het zijn ondernemers die dit moeten realiseren en voor ondernemers is rendement belangrijk. Wij hebben aan onze kant alles gedaan om de herstructureringsgebieden zo goed mogelijk volgens alle regels vast te stellen, dus ieder heeft zijn eigen rol." En als je daar in ieder geval eerlijk over bent, dat is heel fijn. En daarom is het lastig dat PS dan zo op dat draagvlak gaan zitten en ook in de media zich daarover uitspreken. Ja, dat is wel lastig, natuurlijk (R42).

Bij WoL speelde zorgde de overgangsregeling ook voor verwarring onder burgers, vanwege een moeilijk uit te leggen situatie:

> Je hebt wel de overgangsregeling […]. Dat is voor mensen natuurlijk heel lastig te begrijpen waarom bij dat project er andere regels gelden. 500 meter afstand van woningen mag, terwijl PS net voor alle herstructureringsgebieden 600 meter hebben afgesproken. Ja, leg dat maar eens uit. Ik snap dat je daar heel boos van wordt (R42).

Tijdens bijeenkomsten met burgers zorgen deze aangepaste kaders ook voor verwarring. Tijdens een informatieavond noemt een bewoner dat er binnen hun project vijf molens op een rij staan, terwijl er volgens de kaders van WoL zes molens op een rij moeten staan – dat had de Gedeputeerde immers net gezegd (observatie rondetafelgesprek Westwoud).

Bij de pilot Dijkversterking spelen veel verschillende afwegingsfactoren, wat voor een complexe 'puzzel' zorgde: het heeft te maken met de MER-procedure (milieu effect rapportage), ruimtelijke ordening, cultuurhistorie en technische en financiële randvoorwaarden. Bij de N246 speelde complexiteit aanvankelijk ook een rol: de voorkeursoptie van de Provincie mocht daar, vanwege verschillende factoren, twee keer zoveel kosten als de voorkeursoptie van de burgers. Volgens de kaders klopte dit helemaal en kon dit feilloos worden uitgelegd. Echter, zoals een medewerker stelt:

‘Hoe ga je dit de burger vertellen, dat onze optie twee keer zo duur mag zijn als hun optie? […]. Dat kun je nooit op die manier uitleggen aan de burger’ (R25).

6.1.3. Wensen burger versus beleid

Een spanningsveld dat regelmatig naar voren komt is die tussen de wensen van de burger en het beleid. Dit uit zich in verschillende varianten: de burger kan het niet eens zijn met het feit dat er überhaupt een beleidsinterventie in een bepaalde situatie wordt voorgesteld, of kan het oneens zijn met de specifieke inhoud van de interventie.

Bij de pilots WoL en Dijkversterking zien we duidelijk hoe burgers zich in eerste instantie tegen een beleidsinterventie keren. Ze kiezen voor de “nul”-optie. Bij de Dijkversterking veranderde deze houding; bij WoL bleven veel bewoners zich uitspreken tegen de interventie. Echter, hoezeer burgers ook hun voorkeur hebben voor de “nul”-optie, dit is geen realistische optie binnen het provinciaal beleid.

Binnen dit spanningsveld zien we ook hoe het bestuur en het ambtelijk apparaat zich verhouden tot burgerinspraak. Verschillende medewerkers geven aan tegen het vraagstuk aan te lopen hoeveel ruimte er daadwerkelijk is of kan zijn voor burgerparticipatie wanneer inhoudelijke kaders al grotendeels vastliggen (zie ook het spanningsveld rondom ‘schijnparticipatie en ‘echte participatie’ hieronder). Vaak wordt een beperkt aantal opties voorgelegd aan de burgers, wat vragen oproept over de keuzeruimte van de betrokken burgers.

Een medewerker stelt dat veel projecten al vastgelegd zijn, zodat het contact met de burger hierover eigenlijk niet veel meer kan veranderen:

> Dat is beleidsmatig allang besloten, dus dat is niet iets waar je dan nog iets mee kan, zeg maar, naar de burger toe. Je kunt er niet meer op terugkomen. Wij, als uitvoerende mensen, zeggen dan altijd "ja, die brug die komt er en daar zijn de processen al allang van doorlopen, dus daar hebben ze geen invloed meer op” […]. Dan is het voor ons moeilijk om zo'n hele nut en noodzaak discussie weer aan te gaan, want in feite is die beslissing al genomen (R33).

Een medewerker die betrokken is bij WoL benoemt ook de vastliggende kaders als belemmerende factor voor burgerparticipatie in het project:

> Nou kijk, de beleidsfase is met name natuurlijk heel technisch geweest. Om te komen tot de herstructureringsgebieden zijn vooraf alle wettelijke kaders en alle milieutechnische kaders [getoetst]. Dat is een heel technische exercitie. Dus dat is vooral informerend geweest. “Oké, we hebben dit onderzocht, daar is dit uit gekomen.” Dat kan eigenlijk ook niet anders, omdat het gewoon volgt uit de wet. Daar kun je niet zoveel in doen, natuurlijk. We zijn wel heel veel naar buiten getreden en hebben de mensen vaak opgezocht om wel te horen wat er leeft. […]. Maar dat zijn natuurlijk echt hele technische dingen (R42).

Hierbinnen zien we ook de spanning tussen wat technisch of financieel mogelijk is en de wensen van de burger. De burger oppert soms scenario’s en oplossingen die technisch niet haalbaar zijn of de begroting overschrijden.

Bij Herbestemming Monumenten speelt de financiële haalbaarheid op de lange termijn een rol in de bepaling van een uiteindelijke keuze. Een medewerker van een betrokken organisatie legt uit dat er inkomsten nodig zijn, in sommige gevallen vrijwilligers en ook een investering van gemeenten:

> Wie zijn de gebruikers van zo'n nieuwe locatie? Gebruikers in de zin van: wie komen? Wie zijn de bezoekers? Maar ook: heb je genoeg vrijwilligers, heb je genoeg mensen die het

> gaande houden? Maar je hebt natuurlijk ook heel erg te maken met de gemeentelijke overheid. Die moet zo'n plan zien zitten. En binnen het dualisme is het zo dat je net zo goed met wethouders en ambtenaren als met raadsleden en met de politiek te maken hebt. Dus dat samenspel van bewoners, politiek, bestuurders, ambtenaren, dat moet goed georkestreerd worden (R22).

Bij het traject Dijkversterking speelden de financiële kaders ook een grote rol. Een projectleider vertelt hoe bij een gedeelte de burgers een duurdere variant wilden: 'Daar zal het Rijk heus niet zomaar van gaan zeggen "goh wat leuk dat die bewoners meegedaan hebben en dat we op een constructieve oplossing uitgekomen zijn! Gaan we betalen!" Dat gaat niet gebeuren (R6).

Over het algemeen zien we hoe deze financiële kaders duidelijk werden gecommuniceerd tijdens de bijeenkomsten met bewoners. Zo werden bij het tweede atelier van de N246 een aantal varianten gepresenteerd, waarbij een selectie meteen als 'budgetoverschrijdend' werden betiteld. Dit schetste een duidelijk beeld.

6.1.4. Primaat van de politiek versus wensen burger

Burgerparticipatie raakt ook aan de spanning tussen het primaat van de politiek en de wensen van de burger. In de Toelichting bij de GS-nota (2014) wordt vermeld:

> Onder het politieke primaat wordt verstaan het recht en de plicht van de volksvertegenwoordiging en het politiek bestuur om, als organen van de democratische overheid, in zaken van publiek belang besluiten te nemen en (te doen) uitvoeren. Het primaat van de politieke democratie en de democratische overheid wordt gesteld boven dat van individuele of groepsbelangen.[12]

De genoemde spanning is fundamenteel wanneer we kijken naar welke visie er heerst op de rol van de Provincie in de huidige samenleving. Staat de legitimiteit van provinciaal beleid ter discussie? Kan de Provincie haar beleid uitvoeren als rechtmatige overheid aangezien de bestuurders door de burgers zijn verkozen? Of is het tussen verkiezingen door toch gewenst om bij burgers te rade te gaan inzake specifieke projecten?

Zeker bij projecten waarbij het collectieve belang groot is (veiligheid), wordt gerefereerd aan het primaat van de politiek. Een projectmedewerker legt dit uit: 'Natuurlijk is het belangrijk dat je als overheid naar je burger luistert. Maar ik denk ook wel dat het belangrijk is dat je als overheid soms ook moeilijke beslissingen moet durven nemen. En als je […] in alle gevallen naar de burgers luistert, dan ga je die moeilijke beslissingen niet meer nemen (R16).

6.1.5. Sense of urgency: individuele belangen tegenover collectieve belangen

Bij iedere pilot zien we een belangrijk spanningsveld tussen de individuele belangen van burgers en het collectieve belang. Vooral bij de projecten met een hoger nimby-gehalte zien we dit terug. Burgers willen geen windmolen in hun achtertuin (WoL), willen niet dat werkzaamheden hun huizen in gevaar brengen (Dijkversterking) en willen geen grond hoeven af te staan (N246). Vanuit hun eigenbelang redenerend kiezen deze burgers tegen de interventie; ze kiezen de "nul"-optie.

[12] Hierbij staat als bron vermeld: Advies van de Raad voor Openbaar Bestuur ROB, 'Primaat in de polder', maart 2002

De *sense of urgency* is bij veel projecten niet meteen duidelijk voor de burger. De veiligheid van de dijken die omhoog moet naar een doorbraakrisico van eens in de 10.000 jaar klinkt heel abstract (Dijkversterking). Een bepaalde hoeveelheid kilowatt uit windenergie om het energieverbruik van de volgende generatie te kunnen veiligstellen klinkt voor velen “ver van hun bed” (WoL).

Bij de N246 zien we hoe het collectieve belang van de veiligheid (er waren ongelukken gebeurd op de provinciale weg) de overhand krijgt over de individuele belangen. Zoals een direct aanwonende, die grond moet afstaan, formuleert:

> Natuurlijk moet er een juiste prijs betaald worden […], maar ik begrijp dat als 80 tegen 4 zegt, "dit is voor onze polder de beste oplossing," ja, dan ga ik niet zo gek doen, dan ga ik niet zo moeilijk doen. […]. We weten met zijn allen dat daar gewoon een gevaarlijke situatie is van drie van die uitgangen. En als dat daar nu teruggebracht wordt tot één uitgang dan wordt het gewoon een stuk veiliger. Kan ik daarop tegen zijn? Dat is toch van algemeen belang? Dat snap ik helemaal (R3).

In de paragraaf over verwachtingsmanagement (7.2) gaan wij verder in op de nut en noodzaak en hoe dit gecommuniceerd wordt naar burgers.

6.1.6. Burgerparticipatie om draagvlak te creëren versus tegengaan beeld vooringenomenheid

Zoals hierboven is aangetoond bij de repertoires, wordt burgerparticipatie door veel medewerkers gezien als een instrument om draagvlak te creëren. Tegelijkertijd geven zij aan dat dit niet direct als zodanig kan worden gecommuniceerd met burgers: dat zou een beeld geven van vooringenomenheid. Burgers zouden dan kunnen menen dat de Provincie alles al heeft vastgelegd (en dus vooringenomen is), waarbij burgerparticipatie slechts bedoeld is om hen te overtuigen van de plannen.

Tijdens het derde atelier van de Dijkversterking geeft een aantal burgers aan dat zij hun inbreng niet meer terugzien in de plannen die op tafel liggen. Een aanwezige bewoner geeft aan dat er sprake is van manipulatie. Hij beschuldigt het Hoogheemraadschap en de Provincie van vooringenomenheid: ze zouden participatie hebben ingezet terwijl eigenlijk alles al vast lag. De dagvoorzitter vraagt de afgevaardigden van het Hoogheemraadschap eerst alles uit te leggen. Vervolgens komt ze terug bij de man van de opmerking: ‘Nou hebben we u in een sneltreinvaart door een hoop informatie heen geloodst. […]. Dus er is juist heel veel gedaan met de informatie die jullie aangeleverd hebben.’ Vervolgens komt zij terug op de situatie waarmee de avond begon en vraagt aan de bewoner: ‘Meneer, vindt u het nog steeds manipulatie?’ Waarop de bewoner zijn mening bijstelt (observatie atelier).

Tijdens deze en andere ateliers is steeds nadrukkelijk vermeld dat een keuze voor een bepaalde variant *niet* zou betekenen dat men daarna geen zienswijzen meer zou kunnen indienen of bezwaar- en beroepsprocedures zou kunnen doorlopen.

6.1.7. De afwezigheid van degenen die besluiten

Een punt van aandacht dat door verschillende burgers is opgebracht, is dat de betrokken medewerkers vanuit de Provincie geen besluitmacht hebben. Burgers geven aan het moeilijk te vinden om een participatief traject af te sluiten met de boodschap dat de provinciale bestuurders of het Rijk het uiteindelijke besluit moeten nemen.

Een Provincie-medewerker legt uit over hoe het ontbreken van de bestuurders in het proces rondom de Dijkversterking leidt tot wantrouwen onder de burgers. Deze burgers zien namelijk niet wie er uiteindelijk besluiten neemt.

> Als [de omgevingsmanager HHNK] zegt “ik luister naar jullie en ik breng alles over naar de tafels waar besloten wordt en ik zorg dat het proces helder is”, ja, daarin kunnen ze hem volledig vertrouwen. Maar daarmee hebben ze nog geen zekerheid dat er iets besloten wordt wat in hun straatje past. En daar zit het wantrouwen (R6).

Een tweetal betrokken burgers beleefde dit inderdaad zo:

> De eerste: [De omgevingsmanager HHNK] die doet alleen de communicatie. […]. De echte besluiten zijn er dan niet bij. [De omgevingsmanager HHNK] die staat er dan wat mooi te vertellen, maar die heeft helemaal geen besluitmacht. En dat vind ik ook niet goed werken naar het publiek toe. Daar moet iemand staan die kan zeggen "dit doen we" of "dat doen we niet" (R9-A).

> De tweede vult aan: Dat zorgt op een gegeven moment voor frictie. Wij voelden dus inderdaad niet serieus genomen op een bepaald punt (R9-B).

Deels heeft het ontbreken van personen met besluitmacht te maken met de rol van de Provincie als middenbestuur. De Provincie vormt een bestuurslaag tussen het Rijk en de Gemeenten in: tussen het ‘tafellaken van het Rijk en het servet van de Gemeente’ in (R39). Dit zorgt voor een bijzondere dynamiek waar burgerparticipatie wordt ingezet. Zeker bij WoL komt deze rol duidelijk naar voren. De Provincie voert hier beleid uit dat door het Rijk is vastgesteld.

> Bij de rondetafelgesprekken is de Gedeputeerde ook aanwezig. Wanneer deze het woord krijgt, legt hij uit hoe de opdracht vanuit het Rijk aan de Provincie is gegeven. Zijn boodschap: er *komen* windturbines in de Provincie. Het is beter dat de Provincie de regie houdt. Als de Provincie het niet doet, dan doet het Rijk het. Er komen vragen uit de zaal over waarom de Provincie niet heeft geprobeerd de plannen te wijzigen. De Gedeputeerde zegt te hebben onderhandeld en toont aan hoe hij de beoogde hoeveelheid windmolens al omlaag kreeg. Hij probeerde de molens op de Afsluitdijk te krijgen of op zee, legt hij uit, maar dat mocht niet van minister Kamp. De Gedeputeerde legt uit dat zij als Provincie dit nu doen, omdat anders het Rijk het doet ‘rond de tekentafel’, zonder enig inzicht in de lokale situatie (observatie rondetafelgesprek Westwoud).

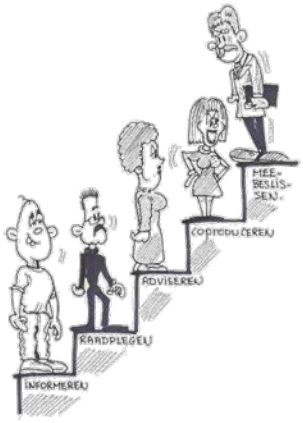
6.1.8. Lokale versus abstracte kennis

Burgerparticipatie wordt vaak ingezet om de lokale kennis en expertise van burgers aan te boren, zoals hierboven reeds is besproken. Tijdens het participatieproces komen de beleidswereld en de lokale realiteit van burgers bij elkaar. Hierbij ontstaan er soms ook vertaalproblemen. Tijdens verschillende ateliers en andere bijeenkomsten bleek dat de aanwezige burgers niet begrepen wat er op de kaarten en visualisaties werd getoond, terwijl de betrokken medewerkers niet wisten waar, als het ware, ‘het huis van boer Jansen’ was. Onder andere bij de ateliers over de aanpassing van de N246 gebeurde dit. Daar willen bewoners weten waar ‘het huis van [naam] is, of waar bepaalde ‘zijwegen’ zijn, die later erfaansluitingen blijken te zijn (observatie atelier). Ook bij de informatieavonden van WoL zagen we geregeld bewoners over de plattegronden gebogen staan, waarbij één persoon druk doende was uit te leggen wiens huis waar stond en waar de windmolens kwamen. We constateren hier een spanningsveld tussen de lokale, concrete kennis van burgers en de ‘boeken- en kaartenkennis’ van medewerkers van de Provincie.

Tijdens één van de workshops merkt een medewerker op, aangaande het inzetten van burgerparticipatie:

> Ik heb het gevoel dat die beleidsmakers veel te laat naar buiten gaan en geen goed genoeg beeld hebben van wat waar gaat gebeuren. Als ze al überhaupt een idee hebben. Nu kijken ze op *googlemaps*, en dan denken ze dat het wel kan. Dat daar wel genoeg ruimte is voor een damwand of zo. Maar dat is vaak niet zo. En daar komen ze dan pas te laat achter. Dit kun je oplossen door beleid niet alleen achter je bureau te maken, maar door dat ook buiten te doen. Ga naar buiten! Eerder al! (observatie workshop burgerparticipatie Provincie).

6.1.9. De trede op de participatieladder



De klassieke participatieladder van Arnstein (1969) is een veelgebruikt analytisch instrument om onderscheid te maken tussen verschillende gradaties van burgerparticipatie, de zogenaamde treden van de ladder. Wij hebben in dit onderzoek gebruik gemaakt van dit instrument om de visie van medewerkers en burgers te duiden. Ook het expertteam van de Provincie heeft gebruik gemaakt van een soortgelijke participatieladder, ontwikkeld door Edelenbos en Monnikhof (2011) op basis van de participatieladder van Arnstein (1969).[13] Hiernaast zien we de ladder zoals deze in communicatie rondom burgerparticipatie binnen de Provincie is gebruikt.
De participatieladder bestaat uit verschillende treden die elk een gradatie in burgerparticipatie voorstellen, waarbij het oploopt van de "laagste" participatiegraad *informeren* tot de "hoogste" participatiegraad *(mee)beslissen.*

1. 'Informeren', met als resultaat 'meeweten': De inwoner is toehoorder, naar zijn mening wordt niet gevraagd. Politiek en bestuur bepalen de agenda voor besluitvorming, maar houden de betrokkenen hiervan op de hoogte.

2. 'Raadplegen' = mening vragen = 'meedenken': Er wordt de inwoner gevraagd naar zijn ervaringen, meningen en nieuwe ideeën. Belangrijk is dat zo inzicht wordt verkregen in de wereld van de betrokkenen. Politiek en bestuur verbinden zich niet aan de resultaten die uit de gesprekken voortkomen, maar proberen er wel rekening mee te houden.

3. Adviseren = 'meepraten': Politiek en bestuur bepalen de agenda, maar de inbreng van inwoners speelt een volwaardige rol in de ontwikkeling van beleid. De politiek probeert zich zoveel mogelijk te verbinden aan de resultaten, maar kan bij de uiteindelijke besluitvorming hiervan afwijken. Dit afwijken gebeurt altijd beargumenteerd.

4. Coproduceren = co-creatie = 'meedoen': Politiek, bestuur en inwoners komen gezamenlijk een probleemagenda overeen, waarna gezamenlijk naar oplossingen wordt gezocht. Hierbij stellen politiek en bestuur heldere randvoorwaarden. Uiteindelijk verbinden politiek en bestuur zich aan het resultaat, mits dit binnen de vooraf gestelde randvoorwaarden valt. Er is sprake van samenwerking tussen overheid en inwoners.

[13] Bron: *Burgerkracht: van meeweten tot meebeslissen. Handleiding bij het opzetten van een burgerparticipatietraject.* Maart 2015. Opgesteld door Expertgroep Burgerparticipatie Provincie Noord Holland.

5. Beslissen = ‘meebeslissen’: Binnen de door het bestuur gestelde kaders maken inwoners zelf het beleid. Ambtenaren spelen een adviserende rol. De resultaten uit het proces hebben een bindende werking.

In dit onderzoek is deze indeling in bredere zin meegenomen als categorisatie van de betekenissen die medewerkers en burgers geven aan burgerparticipatie. Vaak kwam deze indeling als vanzelfsprekend, direct of indirect, naar voren in de interviews met medewerkers en burgers. Hoewel er op papier een duidelijk onderscheid lijkt te zijn tussen deze treden, blijkt dat hierover in de praktijk verwarring bestaat onder medewerkers. Het expertteam heeft intern uitgebreid gediscussieerd over de verschillende treden en mogelijkheden en uitdagingen die elk met zich mee brengt. Vooral over de trede (‘informeren’) is veel gesproken, waarbij men zich steeds bewust was van het spanningsveld dat deze teweeg brengt. Er bestaat een spanning tussen enerzijds informeren als legitieme keuze wanneer er binnen de gestelde kaders en in de betreffende beleidsfase geen hogere trede kan worden aangeboden en anderzijds informeren als excuus om geen hogere trede aan te hoeven bieden. Een discussie over de treden van de participatieladder onder medewerkers in breder verband leidt vrijwel steeds tot een discussie over het begrip burgerparticipatie:

> Meeweten... ik weet niet zo goed wat ik met die term moet. […]. Dat je aan bewoners vertelt wat je aan het doen bent en waarom je iets doet. […]. Ik vind dat niet echt participatie. Ik vind dat gewoon goede informatievoorziening, zeg maar. […’]. Meebeslissen, dat is dan het zwaarste zou je zeggen van, dan leg je de keuze gewoon voor. Dus dan is het een soort van referendum. Dat zie ik als meebeslissen. Ik zie geen andere manier, of geen andere mogelijkheid waarop je een burger… Je kan moeilijk tegen een burger zeggen: "jij mag beslissen" (R16).

> Ik denk ook dat je, in je contacten met burgers, heel helder moet zijn over wat je komt doen en als je ze komt uitleggen wat je gaat doen, dat je dan heel terughoudend moet zijn met de term burgerparticipatie, maar dat je dan moet zeggen dat je ze komt informeren. Dus je komt uitleggen wat er gedaan gaat worden. De term 'burgerparticipatie' wekt eigenlijk al de verwachting dat ze mee mogen doen, want dat is het woord 'participatie': meedoen! (R30).

> Participatie is meer dan informeren. Participeren, het woord zegt het al, dan wil je dat iemand meedoet. En als je wilt dat iemand meedoet, dan moet je meer doen dan alleen vertellen wat je doet. En dan moet je ook zorgen dat hij of zij er ook iets van kan vinden (R39).

Een projectmanager benadrukt dat de interne ambiguïteit omtrent het idee burgerparticipatie, het inzetten van burgerparticipatie bemoeilijkt:

> Als de ene denkt, ik geef de burger heel veel invloed, denkt de ander blijkbaar, je geeft de burger helemaal niet zoveel invloed. Als je daar dus intern al anders over denkt. Het is ook best wel lastig! Laat staan hoe de burger zelf denkt wat zijn invloed is (R33).

In de interviews met burgers blijkt dat burgerparticipatie voor hen gelijk staat aan meebeslissen. In dit onderzoek hebben we de inhoudelijk betekenis die burgers geven aan burgerparticipatie gecategoriseerd met behulp van de treden van de participatieladder. Een actieve burger, die de participatieladder ook kent, geeft aan: ‘Burgerparticipatie is de hoogste trap, meebeslissen. Meeweten is niet burgerparticipatie. […]. Meedoen is wat men tegenwoordig verstaat onder de participatiemaatschappij’ (R17).

Een andere burger stelt: ‘Meepraten, dat zou kunnen, ja. Dat hoort er gewoon bij, ja. Maar er moet wel resultaat uit komen. […]. Het is ook het luisteren naar en daar je voordeel mee doen’ (R10).

In sommige interviews hebben we de termen expliciet besproken. Na uitleg van wat er volgens de theorie met meeweten wordt bedoeld, stelt een burger dat alleen meeweten geen burgerparticipatie is: 'Dan ben ik teleurgesteld. Als het alleen om informatie gaat. Kijk, om informatie hoef ik niet altijd ergens heen. Dan lees ik het wel in de krant of een foldertje of een briefje. Gewoon informatie in je opnemen, noem ik geen burgerparticipatie' (R18).

Vervolgens hebben wij, aan de hand van de participatieladder, gekeken op welke trede participatie volgens ons plaatsvindt in de verschillende pilots, aan de hand van de criteria die deze theorie daarvoor geeft (zie boven).

	Herbestemming	**Identiteit Kustplaatsen**	**N246**	**Dijkversterking**	**WoL**
Trede op de ladder in oorspronkelijke beleidsdocumenten	Coproductie (meedoen) of zelforganisatie	Coproductie (meedoen)	Raadplegen (meedenken)	Raadplegen (meedenken)	Raadplegen (meedenken)
Trede op de ladder in de praktijk	Coproductie (meedoen)	Coproductie (meedoen) onder strakke leiding en binnen kaders	Adviseren (meepraten)	Coproductie (meedoen)	Informeren (meeweten)

6.1.10. Onduidelijkheid over de beleidsfase

Burgerparticipatie kan ingezet worden in alle beleidsfasen van de beleidscyclus. Tot voor kort werd burgerparticipatie bij de Provincie vooral ingezet in de uitvoerende fase, maar daar kan verandering in komen. Zoals een medewerker tijdens een vergadering opmerkte:

> In het project zelf wordt er besloten of burgerparticipatie wel of niet wordt gebruikt. Dus echt de uitvoerende laag die beslist. Nu vindt dat dus ook niet gestructureerd plaats. Alleen per project, op projectbasis. Dat kan anders volgens mij. Moet anders. Maar of dat ook zijn vruchten afwerpt is nu de vraag (observatie bijeenkomst Provincie).

Er is echter niet altijd overeenstemming over waar participatie ingezet kan worden. Waar medewerkers vaak vooral ruimte zien in de uitvoerende fase, zien sommige betrokken burgers veel meer ruimte voor burgerparticipatie in de agenderingsfase. Zoals een burger stelt: 'Burgerparticipatie is samen dingen doen en samen dingen bereiken, als maar dan vanuit eigen initiatief van de burger. Ik denk ook dat het burgerinitiatief een onderdeel moet zijn van de burgerparticipatie' (R18). Hiermee zou burgerparticipatie meer op het terrein van de politiek komen.

6.1.11. Jargon

In aansluiting op de verwarring over de terminologie rondom beleidsfasen, blijkt ook het gebruikte jargon problematisch te kunnen zijn in de vertaling van provinciaal beleid richting de burger. Afkortingen, functies en technische termen worden door burgers niet begrepen. Zo wordt er tijdens bijeenkomsten over gesproken over VRI's (Verkeers Regel Installaties), terwijl de burgers het over verkeerslichten hebben. Ook de term 'atelier' heeft voor verschillende burgers in eerste instantie een andere associatie, namelijk die van een plek waar schilderijen of beeldhouwwerken worden gemaakt. De naam van een bijeenkomst met burgers is niet altijd helder. 'Er is nogal spraakverwarring over informatieavond of inspraakavond,' stelt een omgevingsmanager (R35).

Een beleidsmedewerker is heel duidelijk over het jargon: 'Wij komen toch uit een andere taal. Je spreekt een andere taal, ambtelijke taal, technische taal, dan de bewoners. Die zitten veel meer op hun emotie en hebben ook vaak een argwaan ten aanzien van de overheid' (R8).

Regelmatig worden ook ingewikkelde zinnen gebruikt tijdens ateliers, bijvoorbeeld met dubbele ontkenningen. Tijdens het derde atelier in Edam werd aangeven dat bepaalde waarden werden 'beperkt', wat vragen opriep over wat dit betekende dat er geen verandering zou zijn (beperkte invloed) of dat de waarden juist kleiner werden (beperken van waarde). Een vergelijkbare situatie:

> Bij de bespreking van de varianten in de pilot Dijkversterking, stelt een betrokken landschapsarchitect: 'Bij variant 3 zijn de aantasting van de waarden zo naar onze mening een stuk verminderd.' In reactie waarop de aanwezige burgers muisstil blijven, duidelijk niet begrijpend wat hij nu precies bedoelt (observatie atelier Edam).

Daarentegen zijn er ook burgers die vanwege hun achtergrond en opleidingsniveau de complexe taal van de Provincie goed kunnen volgen. Dit zijn de zogenaamde "expert burgers". Dit rapport reflecteert in the theoretische beschouwing op het spanningsveld dat kan ontstaan tussen deze hoogopgeleide en andere burgers.

6.1.12. Schijnparticipatie versus echte participatie

Burgerparticipatie betekent voor medewerkers van de Provincie regelmatig niet meer dan 'informeren', wat in discussies (bijvoorbeeld tijdens workshops) de vraag oproept over de grens tussen 'schijnburgerparticipatie' en 'echte participatie', zoals weergegeven in de repertoires.

Schijnparticipatie draait de burger eigenlijk een rad voor ogen: het suggereert invloed die er niet is. Volgens sommigen is het 'een circus dat wordt opgetuigd', maar is het niet 'echt' (observatie interne bijeenkomst). Schijnparticipatie heeft als risico dat burgers op de lange termijn niet meer willen participeren. Zoals een medewerker aangeeft: 'Schijnburgerparticipatie, daar zit niemand op te wachten. Ik bedoel, moet je drie keer doen en dan komt niemand meer voor je burgerparticipatietrajecten straks' (R25).

Een andere medewerker stelt: 'Als je er uiteindelijk niks mee doet dan is die teleurstelling heel groot. […]. Dan denken mensen van "Oh, daar komt de Provincie weer. Komen ze weer eventjes goedkeuring vragen". Snap je? Dan worden mensen er sarcastisch van' (R16).

Weer een ander geeft het duidelijk weer:

> Ik vind dat je moet oppassen met die term [burgerparticipatie]! Je kunt hem wel gebruiken, maar dan wel ook als je echt weet van, mensen hebben invloed op een bepaalde beslissing. Of een bepaalde keuze, of kunnen daar nog iets aan veranderen. Dus ik zou niet zomaar met die term gaan strooien. Ik zou daar een beetje voorzichtig mee zijn. Alleen als het gewoon echt zo is, dan moet je dat gebruiken, maar dan moet je ook de consequenties daarvan wel aanvaarden, dus dan moet je ook wel echt gewoon wat met die inbreng doen' (R33).

Zeker bij projecten zoals WoL, waarbij de inspraakruimte voor burgers zeer beperkt is, speelt het vraagstuk of dit wel echt participatie kan worden genoemd: 'We doen vooral veel in de informerende en de consulterende zin. Maar we doen nú nog niks in de echte participatie. Ik bedoel in de zin van écht meepraten en invloed hebben, dat is nu niet aan de orde' (R34).

Ook burgers, alhoewel in andere woorden, zeggen dat gevoel van schijnburgerparticipatie te ervaren:

> Als het dus uiteindelijk blijkt dat er dus verder helemaal niet naar je geluisterd wordt, dus dat het een heel ander plan wordt, dan dat jij met elkaar aangeeft. Dan heeft dat geen zin verder, dat is geen burgerparticipatie… burgerparticipatie houdt voor mij ook in dat er

daadwerkelijk iets met die ideeën van de burgers gedaan wordt. En als dat niet zo is dan is het een wassen neus (R17).

Een andere burger ziet het risico van schijnparticipatie: ‘Ik heb weleens gezegd, een beetje cynisch “oké, we moeten met de burgers gaan praten, dus gooi ze allemaal in een grote hoop en dan kunnen we dat afvinken” en dat hebben we gedaan’ (R9).

Een derde burger geeft aan dat je bij echte participatie serieus moet worden genomen: ‘Dan heb je ook het gevoel dat je serieus genomen wordt. Ik ga dat [participeren] natuurlijk niet doen als ik het gevoel heb van, "ik ben hier dagen voor in de weer, maar met alles wat ik aandraag gebeurt niks." Dan ben ik gauw klaar. Dan word je heel pissig en dan komt er een nog grotere afstand tussen de overheid en de burger dan die er nu al is’ (R17).

6.2. SPANNINGSVELDEN PER PILOT

Elke beleidsinterventie kent haar karakteristieken en spanningen die samenhangen met de omvang van de ingreep (soms is onteigening noodzakelijk), met de locatie (vindt de interventie plaats aan een cultuurhistorisch object of op het platteland) of met hoe de interventie is gelegitimeerd (opgelegd van hogerhand of geïnitieerd van onderaf).
Zoals gezegd zijn spanningen zijn inherent aan beleidsinterventie. Het is essentieel om de spanningsvelden zichtbaar te hebben in het proces zodat het transparant is voor betrokkenen hoe de afweging tussen mogelijkheden gemaakt wordt. Het is aan het bestuur om de keuzes te maken. In deze paragraaf worden van de afzonderlijke projecten bekeken welke spanningen er waargenomen zijn.

6.2.1. Spanningsvelden Herbestemming Monumenten

Algemeen
Het project Herbestemming Monumenten is gericht op gebouwen die leeg staan of leeg dreigen komen te staan. Door het gebouw een publieksfunctie te geven wordt leegstand en daarmee verpaupering voorkomen, is de veronderstelling. Herbestemmingsobjecten zijn daarom volgens de Provincie vaak van grote waarde voor de omwonenden.
De Provincie is betrokken in de subsidieverlening en in de keuze voor de monumenten en in de uitvoering en aansturing van het proces.
Herbestemming is een ontwikkelingsgericht beleidsconcept dat achteruitgang van het gebouw en daarmee ook de achteruitgang van de omgeving zou moeten voorkomen. Betrokkenen hebben er meestal baat bij. Het is daarmee te kwalificeren als een project met een hoog plimby-gehalte: please in my backyard (in tegenstelling tot nimby: not in my backyard). Daardoor zou men kunnen verwachten dat dit concept weinig spanningen kent. Toch kunnen we een aantal spanningen identificeren die betrekking hebben op het project Herbestemming Monumenten.

Primaat van de politiek versus wensen van burger
Een opvallende spanning die zich manifesteert is die tussen het primaat van de politiek en de wensen van burgers op gemeentelijk niveau. Het gaat dan om de spanning die zichtbaar wordt doordat de lokale politiek een monument niet afhankelijk wilde maken van subsidie:

> Omdat eigenlijk de business case niet kloppend te maken was, omdat de overheid zich ook terugtrok, de gemeente [naam] wilde gewoon per se niet investeren in een museale functie daar. Wilde dan die locatie niet subsidie afhankelijk maken. Een plan dat heel erg gedragen werd door de lokale gemeenschap is niet door kunnen gaan (R22).

Een andere spanning heeft betrekking op het complexe samenspel tussen de verschillende betrokken partijen bij herbestemming:

> Wie zijn de gebruikers van zo'n nieuwe locatie? Je hebt natuurlijk ook heel erg te maken met de gemeentelijke overheid, die moet ook toch zo'n plan zien zitten en binnen het dualisme is het zo dat je net zo goed met wethouders en ambtenaren als met Raadsleden en met de politiek te maken hebt. Dus dat dat dat samenspel van bewoners, politiek, bestuurders, ambtenaren, dat moet goed georkestreerd worden (R22).

Vaste kaders versus ruimte voor inspraak
De meest gevoelde spanning is die van de eis van financieel dekkend zijn van de exploitatie in relatie tot de publieksfunctie van het monument. Beleid ten aanzien van herbestemming bepaalt immers dat het gebouw een publieksfunctie dient te krijgen (subsidie-eis). Tegelijk hebben de gebouwen een lage marktwaarde, dat spanning op kan leveren (GS nota burgerparticipatie, Toelichting, 2014). Deze spanning is in gesprekken met betrokkenen bevestigd: 'Dus op een gegeven moment kun je wel met z'n allen wat willen, maar moet je ook de business case sluitend maken' (R22).

De vaste kaders (publieksfunctie en een sluitend business case) beperken in grote mate de ruimte van mogelijkheden voor burgers tot inspraak. Een complicerende factor hierbij is dat de monumenten vaak particulier eigendom zijn, zoals een kerkgebouw of een stolpboerderij: 'Partijen kunnen teleurgesteld raken omdat er geen garantie is op een succesvol resultaat. Je moet aan verwachting management doen. Het is gewoon inspraak omdat de objecten zoals een kerkgebouw of een molen particulier eigendom zijn' (R21) .

Collectief belang versus individueel belang
Dit project blijkt te kunnen rekenen op de enthousiasme van betrokkenen. Herbestemming trekt aandacht van mensen, er is veel belangstelling voor vanuit alle lagen van de bevolking (R21). Overheid en burgers hebben er baat bij omdat de monumenten worden behouden van leegstand en verval en een economische meerwaarde vertegenwoordigen: 'Economische meerwaarde, daar heb ik me heel erg op gefocust: behouden en openhouden van het monument, publiekstoegankelijkheid bevorderen en meerwaarde creëren voor de gemeenschap en voor de patiënten' (R23).

Het blijkt dat niet alleen het economische aspect hierin een rol speelt maar ook de identiteit:

> De omgeving wordt dus geactiveerd om mee te denken over functies in gebouwen, waar ze wel met hun hart bij betrokken zijn, Ondanks het feit dat lang niet iedereen gelovig is en daarheen gaat, beschouwt zo'n dorp dat toch als een deel van hun. En als zo'n kerk zou verdwijnen zou men dat heel erg betreuren (R21).

Toch valt er een kanttekening te plaatsen bij het enthousiasme waarmee burgers herbestemming omarmen. Niet elke publieksfunctie van het gebouw blijkt te kunnen rekenen op de coulance van de omwonenden. Een leeg monumentengebouw bestemmen als huisvesting voor werknemers uit Oost-Europa stuit op verzet van de gemeenschap:

> Er was ook wel de behoefte bij de omgeving en het inzien van de behoefte dat daar iets mee moet en dat ook een eigenaar daar iets mee wil. De omgeving wenst een nieuwe bestemming. Alleen de gemeenschap wilde in dit geval niet dat daar een permanente huisvesting voor Oostelijke arbeiders (R22).

6.2.2. Identiteit Kustplaatsen

Algemeen
Het project Identiteit Kustplaatsen is gebaseerd op een ontwikkelingsgericht concept. De Provincie wil de positie van de verschillende kustplaatsen versterken door het gezamenlijk bepalen van een identiteitsprofiel die de *unique selling points* van iedere kustplaats identificeert. De rol van de Provincie beperkt zich hierbij tot het faciliteren van de zogenaamde fase 1, het opstellen van het identiteitsprofiel: het DNA van kustplaats Petten. Daarna kunnen gemeenten, al dan niet met ondernemers en andere betrokkenen, verder gaan met daaropvolgende fasen waarin ze de markt in kaart gaan brengen voor hun aanbod. Het aantal spanningsvelden bij dit project is beperkt gebleken. De volgende spanningsvelden zijn tijdens het onderzoek geïdentificeerd.

Vaste kaders versus ruimte voor inspraak
De Provincie stelt de kaders vast waarbinnen de gemeenten, burgers en ondernemers ideeën kunnen genereren. De kaders betreffen de inhoudelijke dimensie – de profielen – en de procesdimensie – de methode *identity matching*. Deze methode wordt in elke kustplaats op dezelfde wijze toegepast en uitgevoerd. Qua uitvoering van het proces blijkt dan ook weinig ruimte om verder te experimenteren (bron: pilotprojectplan, zie bijlage).

Er blijkt een inherente spanning te bestaan tussen de kaders die de Provincie hanteert, welke onder andere voortvloeien uit de methode en de ruimte van participatie binnen het project. Op een andere wijze profielen opstellen is volgens de Provincie geen garantie voor succes. De Provincie moet voor het waarborgen van kwaliteit doorgaan met de gekozen methode, zo stellen betrokken medewerkers. Op deze manier beperkt de Provincie de ruimte voor betrokkenen om alternatieve manieren toe te passen voor het opstellen van profielen. Dat niet elke gemeente gecharmeerd en overtuigd was van deze benadering blijkt volgens de provincie uit de weigering van de gemeente Bergen om mee te doen.

Collectief belang versus individueel belang
Het collectieve belang wordt, haast vanzelfsprekend, onderkend door de Provincie terwijl het individueel belang zich manifesteert onder burgers. Op zich is dit niet verrassend, maar een project als Identiteit Kustplaatsen is er in het bijzonder op gericht om het collectieve imago van de kustplaatsen te onderstrepen en deze ‘een facelift te geven’ (R19). In de praktijk blijkt echter dat verschillende doelen en belangen door elkaar lopen en dat deze niet altijd door burgers worden onderschreven.

> Ik vind de Petteners heel erg conservatief. Die vinden het allemaal wel goed wat hier is. En ik vond dat het een beetje gedomineerd werd door de echte Petteners. De oude hap, de conservatieve mensen en die hadden een relatief een vrij grote stem en dan kwam niet zo heel veel verandering uit (R18).

De spanning tussen het collectieve en het individuele niveau is ook te zien in de benadering van de versterking van kustplaatsen. De Provincie wil het gebied helpen ontwikkelen vanuit het gemeenschappelijk belang op provinciaal niveau terwijl een hechte gemeenschap haar identiteit wil beschermen vanuit het lokaal niveau. Een economisch gericht ontwikkelingsconcept staat dus op gespannen voet met het cultureel gericht conserverend concept, een notie die al in het pilotprojectplan is opgemerkt: ‘Daarnaast vormen de kleine kustgemeenten vaak een hechte gemeenschap en dat willen ze beschermen, dat tot weerstand kan leiden’(bron: pilotprojectplan, zie bijlage)

Ten slotte is een spanning te zien op de manier waarop de Provincie het collectief belang wil behartigen. Men twijfelt of het vaststellen van een profiel de manier is om er iets aan te doen. Wat is het vervolg? Alleen maar het profiel vaststellen zet Petten niet beter op de kaart.

6.2.3. Aanpassing N246

Algemeen
Dit project kan rekenen op de instemming van burgers. De overgrote meerderheid van de betrokken bewoners komen naar de ateliers en denken actief mee over de varianten. Meer dan alleen inspraak wordt op deze avonden ook inbreng en advies gerealiseerd. Een bewoner drukt zijn visie op de participatie als volgt uit:

> Ik was daar zeer positief over. A, je wordt gehoord, B, je kan je ideeën kwijt, ondanks dat onze ideeën natuurlijk niet overgenomen zullen gaan worden. Dat maakt niet uit, ik begrijp het democratische proces. En ook ik zit soms weleens met kromme tenen dat bewoners natuurlijk denken dat het alleen om hun probleem gaat, om hun kippen, of om hun schapen en dan zit je met kromme tenen, maar ja, daar moet je maar eventjes doorheen. Ik heb het als zeer positief ervaren. Absoluut (R3).

Ondanks de positieve beoordeling van het participatieproces als geheel zijn voor het project N246 de volgende spanningen waar te nemen.

Primaat van de politiek versus wensen van burger
De spanning tussen het primaat van de politiek en de wensen van burgers is zichtbaar in het participatieproces. Aan de ene kant is het de bevoegdheid van het bestuur om een besluit te nemen over het project: 'Uiteindelijk zijn het GS of PS die die een variant kunnen kiezen, ook al is uit die participatie nou net gekomen dat dat de minst favoriete variant is' (R37). Aan de andere kant spreekt de politiek de wens uit dat burgers participeren in de uiteindelijke keuze voor de locatie en de vorm van de provinciale weg. Burgers participeren voorts in het project in de veronderstelling dat ze invloed hebben op het uiteindelijke resultaat: 'Wat doen wij hier eigenlijk als we niet mogen stemmen over de varianten terwijl het laatste woord aan de bestuurders is? Ik vind dat niet democratisch' (observatie atelier). Burgers praten mee, formuleren opties en adviseren het bestuur. Het bestuur op zijn beurt heeft de bevoegdheid om de opties onderling af te wegen en daar een keuze uit te maken. Die keuze hoeft niet noodzakelijkerwijs samen te vallen met de (voorkeurs)optie van de burgers.

Vaste kaders versus ruimte voor inspraak
De Provincie stelt randvoorwaarden bijdragen aan veiligheid en doorstroming en het vastgesteld budget aan het project N246. De Provincie heeft met burgerparticipatie voor ogen het benutten van de lokale kennis, ervaringskennis, oplossingsmogelijkheden en creativiteit. Dit leidt misschien tot onvermoede oplossingen, binnen de randvoorwaarden. Het blijkt niet eenvoudig om invulling te geven aan participatie en tegelijkertijd het proces vooruit te helpen: 'Dat je denkt dat er afspraken gemaakt zijn en dan komen er andere mensen en die hebben weer andere ideeën. Dat is wel een lastig punt' (R37). De Provinciale doelen met het project geven ook de grenzen aan van de mogelijkheden: 'Komt er zo'n variant die niet binnen de randvoorwaarden past. Dan zeggen wij nee, jongens, dit kan niet want dat is te duur, of dan halen wij onze doelstelling niet' (R2).
De Provincie laat voorts bij burgers de indruk achter dat er weinig ruimte is voor een ander type oplossingen. Dit blijkt zowel uit de observaties tijdens de bijeenkomsten als uit individuele interviews met burgers. De Provincie presenteert op een bewonersavond een variant die als optimaal wordt neergezet voor doorstroming en verkeersveiligheid: 'Verkeerskundig, veilig en

doorstromingsverhaal, is dit de beste oplossing voor het wegverkeer. Wij denken ook qua veiligheid, we hebben zeg maar eigenlijk een beetje de varianten voor onszelf geschetst' (R1).
Alternatieve ideeën worden beschouwd als suboptimaal en dus niet geschikt. Geïnterviewde burgers hebben het idee dat er sterk gestuurd wordt op bepaalde varianten: 'Nou ja, je merkt natuurlijk wel dat die afsluiting er zou komen en dan wordt er natuurlijk wel een beetje naartoe gestuurd. Zeker door die verkeerskundige was dat verschrikkelijk goed voorbereid'(R3).

Collectief belang versus individueel belang
Aanleg van infrastructuur is doorgaans aanleiding voor spanning tussen collectief belang en individueel belang. Het aanleggen van wegen kan Nimby-gedrag in de hand werken: burgers verzetten zich hiertegen omdat eigen belangen worden aangetast. Bij het project N246 blijkt geen sprake te zijn van noemenswaardige spanning tussen collectief en individueel belang. Het nut en de sense of urgency zijn duidelijk. Er zijn in het nabije verleden ongelukken gebeurd op de provinciale weg. Sommige slachtoffers zijn bekend bij de bewoners. Het collectieve belang van de veiligheid en de urgentie van een interventie krijgen hierdoor de overhand over de individuele belangen. Zoals een direct aanwonende, die grond moet afstaan, formuleert:

> We weten met zijn allen dat daar gewoon een gevaarlijke situatie is met drie van die uitgangen. En als dat daar nu teruggebracht wordt tot één uitgang dan wordt het gewoon een stuk veiliger. Kan ik daarop tegen zijn? Dat is toch van algemeen belang? Dat snap ik helemaal (R3).

Aan de andere kant is geen sprake van onderschikking aan collectief belang zonder slag of stoot. Als de Provincie overgaat tot onteigening ten behoeve van de aanpassing van de weg verwacht men dat er 'natuurlijk er een juiste prijs betaald moet worden' (R3). Voorts blijkt tegenwerking af te hangen van hoeveel men wordt aangetast in zijn comfort: 'Dus voor mij maakt het niet zoveel uit. Voor meneer [naam] maakt het wel veel uit of er heel veel verkeer achterom gaat, of dat dat alleen de fietsers zijn. Ja, dat maakt in comfort en genot maakt dat wel uit, natuurlijk' (R4). Dat het mogelijk is het comfort van burgers onderdeel te laten uitmaken van een infrastructureel project wordt geïllustreerd door dit citaat:

> Er zijn voorbeelden van provinciale wegen waar uiteindelijk door overleg met bewoners met twee, drie extra opritjes of een ventweggetje het voor hun toch uiteindelijk veiliger en prettiger is gemaakt. Waardoor ze zeggen: "oké, nou ja, die verbreding accepteer ik nu, want ik heb ook iets gekregen waardoor het voor mij fijner is" (R32).

6.2.4. Dijkversterking Markermeerdijken (Edam)

Algemeen
Het Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier (HHNK) is de beheerder van de dijk en de verantwoordelijke voor het participatietraject. De Provincie heeft een rol als bevoegd gezag voor de procedure van de milieueffectrapportage (MER) en de natuurvergunningen. GS keuren uiteindelijk het definitieve dijkversterkingsplan goed.

Primaat van de politiek versus wensen burger
Burgers zijn zich er niet altijd van bewust dat het bestuur van het HHNK het ultieme besluit neemt. Idealiter formuleren zij een advies aan de bestuurders die vervolgens het advies in de afweging voor besluitvorming meenemen. Voor het HHNK, als verantwoordelijke voor het participatieproces, blijkt het lastig te zijn om de status aan te geven van de voorkeursvariant van burgers in het besluitvormingsproces. Een medewerker van het HHNK zegt hierover: 'Dat je niet zegt tegen

bewoners van “we gaan dit op deze manier aan de bestuurders voorleggen en zij gaan afwegen op alle elementen” en dat dan blijkt dat bestuurders zoiets hebben van “nee, we doen toch wat we zelf willen”.’ (R6).

Burgers participeren en formuleren een advies. Zij verwachten dat het advies wordt overgenomen. Als dat niet het geval is dan leidt het tot teleurstelling. Tijdens één van de bewonersavonden is hierover de volgende observatie gedaan:

> De beoordelingscriteria waren niet gewogen weergegeven en ook was niet aangegeven in welke mate de varianten invloed hebben op de beoordelingscriteria. Er was alleen geduid welke beoordelingscriteria onder meer een rol zullen gaan spelen in de afweging, om de participanten ervan bewust te maken dat de bestuurders met méér zaken rekening zullen gaan houden in hun besluitvorming. Dit was extra belangrijk omdat een overweldigende meerderheid van de participanten voor de door hen aangedragen variant was, en er daarmee een verwachting leek te ontstaan van ‘dit is zo logisch, de bestuurders kunnen eigenlijk niets anders meer dan onze variant kiezen’. Dit leverde overigens wel wat commentaar op met als strekking: ‘hadden jullie ons dit niet eerder kunnen vertellen’ (observatie atelier).

Vaste kaders versus ruimte voor inspraak
Kaders voor dijkversterking zijn gegeven door het Rijk. Uitgangspunten ten aanzien van veiligheid staan, evenals de financiële randvoorwaarden, niet ter discussie: ‘De dijk moet veilig. Dat is besloten. Maar wat nog niet definitief besloten is, is de manier waarop dat je dat doet’(R6).
Betrokkenen blijken binnen de randvoorwaarden en technische en financiële mogelijkheden kansen te hebben aangegrepen om aan een eigen variant te werken. Het waterschap staat de burgers bij door het leveren van feiten en door het doorrekenen van gevolgen van technische en financiële aspecten van voorstellen.

Dijkversterking is een sterk technische aangelegenheid. Naast veiligheidscriteria zijn er ook criteria ten aanzien van de technische uitvoering die de ruimte voor inspraak (kunnen) beperken: ‘Of die wand, buitenwaarts of binnenwaarts [moet]. En er zijn een heleboel nieuwe alternatieven naar boven gekomen. Het is echt al tekenend aan elkaar gekoppeld. En daarnaast zijn dus een heleboel technische dingen verder uitgewerkt van, oké, maar als ik dit zo teken, wat betekent dat dan voor de techniek? Is dat dan wel mogelijk?’ (R6). Zoals een burger aangeeft:

> Het moest in ieder geval niet veel geld kan kosten, het moet aan bepaalde eisen voldoen. Verder moet de dijk natuurlijk een bepaalde sterkte hebben, dus die moet een bepaalde hoogte, een bepaalde breedte hebben en dat kun je alleen bereiken door of van de kant van de weg, aan de andere kant van de dijk, te gaan bouwen, of aan de voorkant van de dijk te gaan bouwen. Dus dat soort regeltjes kregen we opgelegd en verder ging het over de havenmonding bijvoorbeeld, want de haven is ook een punt waar nog iets op gevonden moet worden qua hoe ze dat gaan versterken en qua logistiek bij de haven, met een parkeerterrein (R12).

Complexiteit project versus boodschap aan burger
Dijkversterking is een complexe aangelegenheid waarbij verschillende aspecten een rol spelen. Een aspect betreft het nut en de noodzaak van dijkversterking. Dijken moeten tegen omstandigheden kunnen die zich eens in de tienduizend jaar voordoen (combinaties van windkracht, windrichting, regenval, hoog water, etc.). Hieraan liggen modellen ten grondslag die door de experts worden gebouwd. Burgers die hier en nu worden geconfronteerd met de voor hun nadelige gevolgen van de interventie blijken het lastig te vinden om het nut en de noodzaak te onderschrijven van de interventie, omdat ‘eens in de tienduizend jaar’ niet urgent en noodzakelijk lijkt.

> Achterhoede gevechten. Het besluit is allang genomen, het is allemaal niet nodig en het gebeurt maar een keer in de zoveel honderd jaar of duizend jaar, waar hebben we het over? Ja, en daar hebben we ons eigenlijk nooit mee bezig gehouden, met die discussie. […]. Maar je moet ook heel duidelijk als Waterschap die nut en noodzaak aangeven en het uit kunnen leggen en daarvan moet je ook kennis hebben om voor de groep te staan, om het uit te kunnen leggen (R9).

Een ander aspect is de complexiteit die samenhangt met de procedures en belangenafweging. Dijkversterking heeft te maken met de MER-procedure (milieu effect rapportage), ruimtelijke ordening, natuur, cultuurhistorie en technische en financiële randvoorwaarden:

> Het kan zijn dat je zegt "ja hier hebben we een oplossing, die is hartstikke goed, maar dan moet er wel twee hectare natuurgebied wordt vernield". En dan maak je dus een belangenafweging. Of ga je een historisch monument platgooien, of ga je twee hectare natuurgebied [weghalen]. […]. Dan moet ik dus eerst naar mijn collega's natuur. […]. Die zeggen "ja, zou wel kunnen, maar dan moet je daar ergens weer nieuwe natuur maken". Nou, dan moet je vervolgens weer naar je Gedeputeerde toe: "kan dat?". Dan kan het ook nog eens zijn dat je in Den Haag nog een advies moet halen, of met Europese wetten te maken krijgt en dat ga je dan uitzoeken en dan kom je weer met het resultaat weer terug (R5).

Collectief belang versus individueel belang

Het project dijkversterking zorgt voor spanning tussen collectieve en individuele belangen. Voor sommige burgers betekent de interventie vermindering van het woongenot en voor anderen betekent het een tijdelijke verstoring van hun economische bedrijvigheid. Daartegenover is er het collectieve belang van waterveiligheid: 'Je weet altijd dat er persoonlijke belangen zijn, dat er mensen zijn die tegen zijn. Maar je moet iets kiezen wat maatschappelijk gezien ook het meeste draagvlak kan rekenen en dus ook nog eens een keertje maatschappelijk haalbaar en betaalbaar is'(R6).

Dat de dijkversteviging substantieel kan ingrijpen in de bedrijfsvoering laten de volgende citaten zien: 'Voor de camping ging het echt om hun dagelijks brood. "Gaat er nu 10 of 20% van de camping af?" Dat betekent wat voor het bedrijf en voor die mensen die daar prachtig recreëren' (R7).

> We zouden ongeveer een derde overhouden van de parkeerplaats, voor winterstalling. Nou, dat houdt nogal wat in. Niet alleen dat, trouwens, maar ook voor de fundering van het clubhuis, enzovoorts. Godzijdank zitten er heel veel techneuten ook in onze haven (R9).

Burgers hebben tijdens het participatieproces hun eigen variant in kunnen brengen. Deze variant blijkt de nadelen van de ingreep te verminderen, rekening houdend met de technische en financiële kaders. Op deze manier lijkt de spanning tussen collectieve en individuele belangen tot hanteerbare proporties te zijn teruggebracht.

Mondige burgers versus stille burgers

Er bestaat een risico dat de visie van stille burgers niet wordt meegenomen in het traject. De burgers die actief participeren zijn veelal "expert" burgers en/of leden van belangengroepen (bijv. kitesurfers). Er is verder sprake van spanning tussen mondige burgers en het HHNK door de prominente aanwezigheid van kennis en expertise op hoog niveau bij betrokken burgers. Zij nemen het initiatief tot gesprek, hebben inhoudelijke kennis en zijn in staat de politiek te benaderen en de (bezwaar en beroep)procedures te overzien: 'Eigenlijk zit er kennis op allerlei gebied. Zo zeg ik het

goed. Dus niet alleen het politieke vlak, daar zit mevrouw […] heel goed in. Ook technisch. We waren goed vertegenwoordigd' (R9).

Doordat burgers, in georganiseerd verband of op individuele basis, goed in staat zijn hun standpunt te verwoorden is er sprake van een 'gezonde' spanning tussen hen en het HHNK. Het Waterschap wordt scherp gehouden om rekening te houden met bijvoorbeeld de belangen die niet direct in economisch rendement zijn te vertalen zoals landschappelijke kwaliteit of de cultuurhistorische waarde van de dijk.

6.2.5. Wind op Land

Algemeen
Het project Wind op Land is het meest controversiële onder de pilots. Er is veel weerstand zichtbaar, wat zich uit tijdens de spreektijd in de Provinciale Statenvergadering en tijdens de bewonersavonden. Het is een Nimby-project, beschouwd vanuit het perspectief van burger. De tegenstand is ruimtelijk het meest zichtbaar in West-Friesland. Voor deze pilot zijn geen burgers geïnterviewd, na overleg met de projectleiding. Wind op Land is politiek gevoelig en het interviewen van burgers in het traject van besluitvorming heeft het risico dat de gemoederen nog hoger gaan oplopen. Daarom zijn alleen officiële bijeenkomsten geobserveerd en is er gesproken met betrokken medewerkers. WoL blijkt een complexe opgave voor de Provincie vanwege de verschillende belangen en spanningen.

Primaat van de politiek versus wensen van burgers
De spanning tussen het primaat van de politiek (PS) en de wensen van burgers manifesteert zich bij WoL het meest vergeleken met andere pilots in dit onderzoek. Burgers die er tegen zijn laten zich op verschillend wijzen horen op bewonersavonden en openbare commissievergaderingen van de Provinciale Staten: flyers worden uitgedeeld, spandoeken uitgerold en insprekers lichten hun bezwaar toe.
Provinciale Staten blijken niet ongevoelig te zijn voor de wensen van burgers. Onder druk komen de Staten in zekere mate tegemoet aan burgers, onder andere door grotere afstand tussen molens en bewoning af te spreken. Ook worden regelmatig in de statenvergaderingen door statenleden de kaders ter discussie gesteld, mede als gevolg van de maatschappelijke weerstand:

> En nu komen er ook vragen van statenleden en van initiatiefnemers die zeggen "Ja, zullen we toch nog niet eens even kijken naar die harde kaders? Moeten er dan wel zes molens op een lijn zijn? Moet nou wel dit? Moet nou wel dat?" Nou, Bond en Talsma zeggen, "Staten, dit waren jullie eigen kaders. Op het moment dat jullie nou je kaders ter discussie willen stellen, beginnen we weer van vooraf aan" (R34).

De druk van burgers laat onverlet dat het de politieke bestuurders zijn die de besluiten nemen. Tijdens één van de bewonersavonden wil het Kritisch Platform Tegen Wind Energie van de verantwoordelijke gedeputeerde weten wat de Provinciale Staten vinden van andere normen over stiltegebieden. De gedeputeerde geeft aan dat PS ervan op de hoogte is en dat het besluit van GS uiteindelijk door PS moet. De gedeputeerde laat weten dat hij zich moet houden aan de normen en aan wat door PS besloten is (observatie bewonersavond).

Burgerparticipatie wordt door sommige ambtenaren als een zaak van de Staten beschouwd, zoals één van hen aangeeft:

> En wat ik ook gewoon intern heel vaak heb gehoord is “Ja, maar daar hebben we de Staten toch voor?” Dus mensen zien burgerparticipatie als iets wat eigenlijk een verantwoordelijkheid voor Staten zou moeten zijn om te horen wat mensen willen en dat zij het dan uiteindelijk het besluit nemen. Dus alsof het het politieke systeem zou kunnen ondermijnen. Nou, ik denk niet dat dat zo is, maar dat is wel een soort van risico wat mensen zien, of waar ze bang voor zijn dat dat zou kunnen. Dat je mensen gaat betrekken, terwijl ze er uiteindelijk niet over gaan, terwijl de Staten of GS uiteindelijk een besluit moeten nemen (R27).

Vaste kaders versus ruimte voor inspraak

WoL kent vastomlijnde ruimtelijke kaders en is sterk juridisch van karakter vanwege de politieke en maatschappelijke gevoeligheid en de grote belangen voor initiatiefnemers. Er is immers een beperkt aantal MW dat in Noord-Holland gerealiseerd mag worden. Het Rijk en de Provinciale Staten hebben kaders vastgesteld en de Provincie is gehouden aan de procedure van vergunningverlening. Het onderstaande citaat illustreert hoe ‘hard’ deze kaders zijn en hoe beperkt de ruimte is voor inspraak:

> Dus het is hard dat er, bij wijze van spreken, acht parken van zes molens komen. Het is hard dat die binnen de herstructureringsgebieden liggen. En het is hard dat ze moeten voldoen aan dat het een lijn van minimaal zes is en dat ze zo een afstand tot bebouwing moeten hebben en dat er andere molens verdwijnen (R34).

De vastomlijnde kaders blijken aldus de ruimte voor inspraak sterk te beperken: ‘We proberen participatie zoveel mogelijk een plek te geven, maar hoe hard we dat kunnen maken, dat is nog even de vraag. Ook vanwege de juridische aspecten. Participatie is geen juridisch vereiste voor vergunningverlening’ (R34).

Ondanks de vastomlijnde kaders en de juridische grenzen lijkt er voor burgers toch mogelijkheid te zijn voor enige invloed. De verantwoordelijke gedeputeerde geeft aan op welke momenten het volgens de procedure formeel mogelijk is om in te spreken en zienswijzen in te dienen. ‘Ook lobbyen bij Provinciale Staten is natuurlijk een mogelijkheid,’ aldus de gedeputeerde (observatie bewonersavond).

PNH als middenbestuur

Het spanningsveld tussen de wensen van de burgers versus het primaat van de politiek wordt extra gecompliceerd als de Provincie in opdracht van het Rijk optreedt. De Provincie heeft als opdrachtnemer van het Rijk te maken met verschillende belangen: enerzijds het rijksbelang, anderzijds het belang van haar eigen burgers en lokale overheden. De Provincie bevindt zich hier letterlijk tussen verschillende krachtenvelden: enerzijds is het plaatsen van windmolens als Rijksopgave en anderzijds de burgers die in hun belangen zeggen te worden geschaad en sommige gemeenten die ageren tegen het beleid.

Het Rijk bepaalt dat er windmolens komen. Als de Provincie geen medewerking verleent dan grijpt het Rijk in:

> En nemen we eind 2014 het besluit niet, dan hebben we een probleem met het Rijk, want we *moesten* in 2014, eigenlijk al half 2014 de gebieden ruimtelijk hebben aangewezen. […]. Als wij niet meewerken dan zal het Rijk waarschijnlijk dat niet meer pikken en dan komt er weer een Rijkscoördinatieregeling. En dan staan we buiten spel. Dan doet het Rijk het gewoon (R34).

Burgers hebben de indruk dat de Provincie zich te weinig heeft ingespannen om de molens ergens anders geplaatst te krijgen. Zij spreken de gedeputeerde op de bewonersavonden hier op aan. Gedeputeerde geeft aan dat 'de VVD-minister Kamp ons dit probleem heeft toebedeeld. Wij moeten dit uitvoeren.' Hij stelt verder stevig te hebben onderhandeld en daardoor de beoogde hoeveelheid windmolens al omlaag kreeg. Het plaatsen van de molens op de Afsluitdijk of op zee zou geen optie zijn geweest; de Minister stond dat niet toe, aldus de gedeputeerde. 'De molens komen er en dan kun je er beter over mee praten dan helemaal aan de zijlijn te staan' (observatie O9).

Terwijl de Provincie 'van boven' de windmolens opgelegd krijgt, krijgt zij ook 'van beneden' tegenwind. Lokale politici, wethouders en raadsleden, zijn betrokken op dit dossier. Zij zijn op de bewonersavonden aanwezig en doen actief mee met burgers aan de discussie.

> Ik wil niet per se beschuldigingen richting gemeente bestuur doen, maar ik kan in ieder geval wel zeggen dat wij sowieso bestuurlijk als ambtelijk met de gemeente [gemeentenaam] echt regelmatig contact hebben gehad over wat nou de feiten zijn, wat niet klopt, desondanks kregen we weer een brief van die gemeente waaruit blijkt dat het niet lukt de essentiële informatie over te brengen of dat het niet gehoord wil worden. Dat is het onderscheid tussen horen en niet willen horen en wat is politiek en wat is gewoon feitelijk inhoudelijk? (R27).

Politiek gevoelig en complex versus boodschap aan burger
De pilot WoL ligt politiek gevoelig. Burgers die er tegen zijn laten zich op gemeentelijk en op provinciaal niveau horen. Raadsleden en leden van de Provinciale Staten worden benaderd en er wordt ingesproken op commissievergaderingen. Provinciale Staten hebben op onderdelen wijzigingen aangenomen in regelgeving over de positionering van de molens ten opzichte van woningen. Communicatie hierover met burgers blijkt de nodige tact te vereisen.

> Er zijn onderwerpen die veilig zijn en die minder controversieel liggen, waar je ook een grotere inbreng kunt honoreren van burgers. En in dit dossier is dat, omdat het zo'n uitgesproken Nimby dossier is sowieso al, daarnaast ook nog erg lastig ligt binnen het college, dus ook binnen de Provinciale Staten, dat het zo op eieren lopen is, zowel intern in de politieke- of intern, maar in ieder geval in de politieke bestuurlijke setting, als ook nog met burgers, dus het uitstralen van grote verwachtingen ten aanzien van inbreng van burgers, daar moeten we wel voorzichtig in zijn (R38).

Een ambtenaar beaamt de politieke gevoeligheid: 'Dit was wel erg van de hoogste categorie Nimby. En de broze politiek bestuurlijke verhoudingen op dit dossier, dat maakt het heel erg kwetsbaar, omdat je geen risico's kunt nemen in dit soort trajecten, omdat het direct op elkaar inwerkt' (R28).

De pilot WoL is ook complex. Er zijn technische normen over de hoogte, geluidsproductie, de afstand tot de woningen. Er zijn ook juridische voorschriften waar de aanvrager zich aan dient te houden evenals de Provincie. Deze complexiteit leidt er mede toe dat het wantrouwen onder burgers groot is: 'De ruimte van burgers in de keuze van turbines is er niet. Het is een investering en je kunt niet als burger inspraak hebben in de keuze voor type, hoogte etc. De molens blijven onder de toegestane norm' (observatie bewonersavond).

De complexiteit wordt groter als men er mee wordt geconfronteerd dat het bij een deel van de projecten gaat om een overgangsregeling waarbij de oude provinciale kaders gelden. Die kaders bieden namelijk de ruimte vijf molens op een rij te plaatsen, terwijl er volgens de nieuwe kaders van WoL zes molens op een rij moeten staan.

Gedeputeerde licht op een bewonersavond toe dat de Provincie geen vergunning zal verstrekken als de normen worden overschreden. Daarmee lijkt hij enige rust en duidelijkheid te brengen in de discussie tijdens een bewonersavond (observatie bewonersavond).

Collectief belang versus individueel belang
Opgave voor duurzame energie laat op lokaal niveau de confrontatie zien tussen het collectief belang én het individueel belang. Een aanwezige op een bewonersavond verwoordt deze spanning als volgt: 'Ik ben voor duurzame energie maar straks zit ik met een molen in mijn achtertuin' (observatie). Gedeputeerde gaat in op haar zorgen en stelt dat het complexe materie is: techniek, financieel, rendement, richtlijnen en landschappelijke inpassing treffen elkaar in deze opgave. Er moeten keuzes gemaakt worden. Desondanks blijft het Nimby-gedrag dominant in deze casus. De lasten zijn 'privé' (windmolen in de tuin) en de lusten collectief (energie voor allen). Ook speelt het tijdsaspect een rol: de lasten zijn nu aan de orde ('ik heb hier en nu last van') terwijl de lusten zich niet direct manifesteren ('pas over dertig jaar wordt de lucht overal schoner'). Het korte termijn nadeel lijkt voor veel burgers belangrijker dan het lange termijn voordeel.

Mondige burgers versus stille burgers
WoL bergt een bijzondere onzichtbare spanning in zich: hoewel de tegenstanders zich nadrukkelijk op de voorgrond presenteren, zijn er ook voorstanders van duurzame energie die niet als zodanig zichtbaar zijn. Deze spanning wordt duidelijk onderkend door betrokken medewerkers. Toch domineren burgers die in hun belangen geschaad kunnen worden door plaatsing van windmolens de avonden. Voorstanders laten minder van zich horen om de reden de relaties met anderen niet te schaden. Immers, men kent elkaar in het dorp en '…de kinderen zitten op dezelfde school' (observatie).

HOOFDSTUK 7: EVALUATIE AANPAK EN METHODEN BURGERPARTICIPATIE

7.1. METHODISCHE COMPONENT

Dit is het laatste hoofdstuk met bevindingen. In dit hoofdstuk gaan we in op de methodische component van burgerparticipatie, oftewel de werkwijze: hoe pakt de Provincie het aan in de verschillende pilots. we staan stil bij de ateliers, de gebruikte methoden en het belang van een onafhankelijk voorzitter en een vast contactpersoon. Tenslotte zullen we uitgebreid stilstaan bij het verwachtingsmanagement.

Component	Aspecten/dimensies	Uitwerking (in hoofdlijnen)
Methodische component	Instrumentele benadering Persoonlijke benadering	Welke methoden worden gebruikt in het project? Hoe speelt de persoonlijke aanpak een rol in de instrumentele benadering? Wat zijn de verschillen en overeenkomsten in aanpak per (type) project?

7.1.1. Ateliers en andere bijeenkomsten

In iedere pilot zijn verschillende bijeenkomsten georganiseerd. De bijeenkomsten waarin burgerparticipatie daadwerkelijk tot uitvoer komt worden ateliers genoemd. Voorafgaand aan de ateliers worden bij verschillende pilots keukentafelgesprekken gehouden.

In onze evaluatie van de ateliers vielen een aantal zaken op: de communicatie over de ateliers en het belang van de zaal en de inrichting. Wat betreft de communicatie: de betrokken burgers waren allen tevreden over de uitnodigingen en de informatie die daarin stond. Wel is het van het grootste belang niemand te vergeten. Een bewoner van de Kogerpolder, wiens erf grenst aan het aan te passen deel van de N246, was niet uitgenodigd voor het tweede atelier, wat hij de Provincie duidelijk kwalijk nam, aangezien hij er verschillende keren op terug kwam tijdens het interview:

> In principe ging het wel goed, alleen de tweede keer hebben wij nooit bericht gehad. Dus je krijgt een eerste keer een uitnodiging dat het om half 7 begint en ik krijg op een gegeven moment… iedereen had een mailtje gehad en ik had niks gehad. Dus op een gegeven moment komt de buurvrouw hier […]. Nou, ik zeg “half 7, toch?” “Nee, het is 8 uur”. Voor hetzelfde geld ga ik daarheen en daar sta je dan voor Jan met de korte achternaam. […]. Daar heb ik ook dat grietje over aangesproken die want je moest je eigen melden dan en toen heb ik gezegd: “ja, sorry, maar ik heb niks ontvangen” (R4).

Wat betreft de keuze voor een zaal en de inrichting valt op dat de bijeenkomsten waar burgers verspreid zaten over de zaal, bijvoorbeeld in een U-vorm, met vertegenwoordigers van de Provincie, andere overheden en andere betrokkenen tussen de burgers in goed werkte (zoals bij het rondetafelgesprek WoL in De Schalm, Westwoud). Deze setting benadrukt dat de aanwezigen samen ergens mee bezig zijn, zelfs als de belangen sterk uiteen lopen.

7.1.2. Creatieve en visuele methoden

Tijdens de ateliers werd gebruik gemaakt van verschillende creatieve en visuele methoden. Bij het eerste atelier van de N246 is er een tekensessie georganiseerd waar burgers varianten uittekenden op plattegronden en met elkaar en de Provincie bespraken. Tijdens het tweede atelier konden er verschillende kleuren stickers worden geplakt bij de verschillende uitgeprinte varianten. Iedere burger ontving zes rode, zes gele en zes groene stickers. Ieder wordt gevraagd twee stickers van elke kleur bij een variant te plakken. Rood voor de varianten die men niet wil, geel voor de varianten waar men neutraal tegenover staat, groen voor de voorkeursvarianten.

Een kritische noot hierbij is dat dergelijke creatieve methoden wel heel goed moeten worden doordacht. Het plakken van stickers tijdens het tweede atelier van de N246 verliep namelijk niet volgens de geplande methode: verschillende burgers plakten al hun rode en groene stickers op. Na telling grapt degene die voor de Provincie de stemmen heeft geteld dat er gezien de totale hoeveelheid stickers honderd aanwezigen lijken te zijn, terwijl er slechts 47 burgers op de lijst staan.

Zoals een burger ook aangeeft, terugblikkend op het atelier: ‘Op een gegeven moment moesten we ook gaan stemmen. […]. Zes rode stickers, zes groene en zes gele. Nee, dan moet je gewoon ieder een stickertje geven, rood, geel en groen, klaar’ (R4).

Ook bij de pilot Identiteit Kustplaatsen is ook gebruik gemaakt van creatieve methoden, onder de noemer *Identity Matching*. Tijdens een atelier in Petten werden burgers uitgenodigd om uit allerlei plaatjes diegenen te kiezen die zij het meest van toepassing vonden op hun dorp. Een medewerker legt uit: ‘Ze krijgen een knip- een plakvel en ze krijgen allemaal plaatjes en die plaatjes moeten ze op een bepaalde manier opplakken, kleuren, materialen en beelden, en dat moesten ze allemaal toelichten’ (R15). Daar kwamen vervolgens soort labels uit naar voren die de identiteit weergaven van het dorp. Verschillende bewoners van Petten waren niet gelukkig met deze methode. Zo zegt één van hen:

> Gelukkig was er na afloop [van de creatieve sessie] weer een plenaire bijeenkomst en toen werd de uitkomst bekeken van waar dat dan allemaal toe geleid had. Toen kon je allerlei dingen opmerken. Maar wat daar uitkwam, daar waren velen niet erg gelukkig mee: dat Petten zich gedroeg als Calimero. Dat wegduik gedrag van "ikke ben klein." […]. Zo werden wij dus neergezet. Dat was dus Petten want die verschool zich. Die had zelf nauwelijks initiatieven en een beetje afwachtende [houding]. Toen zijn een aantal mensen ontzettend nijdig geworden, want we zijn hier 14 jaar lang bezig. We hebben alle mogelijke plannen aangeboden en om Petten op te krikken en op te waarderen (R17).

Tijdens de bijeenkomsten wordt veel gevisualiseerd. Het is duidelijk dat tijdens presentaties de afbeeldingen de aandacht vasthouden en vaak ook verhelderend werken. Echter, er moet ook rekening mee worden gehouden dat sommige bewoners het niet gewend zijn om plattegronden te “lezen”. Sommige ruimtelijke visualisaties dragen daardoor niet voor iedereen bij aan beter begrip. Hier komt ook het spanningsveld tussen lokale kennis en “abstracte” boeken en kaarten-kennis naar boven.

7.1.3. Belang onafhankelijke dagvoorzitter

Bij de pilots WoL, de N246 en Dijkversterking zijn externe ‘onafhankelijke dagvoorzitters’ ingezet om een neutrale persoon de bijeenkomsten te laten leiden. De meningen onder de medewerkers van de Provincie lopen hierover uiteen: sommigen stellen dat deze functie beter door omgevingsmanagers kan worden vervuld, want die zijn ook direct aanspreekpunt voor de Provincie; anderen vinden de neutraliteit van een voorzitter een voordeel, zeker bij politiek gevoelige projecten. Burgers zijn over het algemeen positief over de onafhankelijk voorzitter – al realiseerden de meesten zich niet echt

dat het om een onafhankelijk voorzitter ging. Zij vonden het vooral fijn dat er een goede voorzitter was.

Verschillende medewerkers zijn van mening dat ateliers beter kunnen worden voorgezeten door iemand met de benodigde inhoudelijk expertise: 'Wij hadden het net over expertise en is het dan slim dat je zo'n externe meneer daar neerzet als gespreksleider van de avond, of vinden we nou dat een ambtenaar dat ook moet kunnen?' (R32). Belangrijkste is echter, volgens deze medewerker, dat er continuïteit is: 'Die externe ingehuurde gespreksleider heeft zijn eigen stijl, maar hij deed het heel netjes, dus in die zin goed dat ze steeds dezelfde meneer gebruiken, waardoor die ook herkend wordt in die rol' (R32).

Een omgevingsmanager vertelt hoe hij zelf voorzitter is geweest van een inspraakbijeenkomst. Hij zegt dat hij dit deed omdat hij ook de inhoudelijk expert was en dat burgers op deze manier duidelijk zouden weten bij wie ze moesten zijn met hun vragen. Hij wilde 'het uithangbord' zijn en één uniforme boodschap uitdragen: 'Ik wilde gewoon dat na die avond, niemand anders van de Provincie gebeld zou worden over die weg. Dat ze mij gewoon bellen. En dat gebeurt nu ook, daar is geen enkele onduidelijkheid over. […]. Er moet een boodschap komen. Ik zeg "en ík ben de uitdrager van die boodschap" (R34).

We hebben tijdens bijeenkomsten gezien hoe de voorzitter naast het aan elkaar praten van de avond ook dreigende conflicten voorkwam, wellicht juist door de onafhankelijke positie, bijvoorbeeld door kritiek van burgers om te zetten in constructieve vragen naar de afgevaardigden van de Provincie (WoL, N246) of het Hoogheemraadschap (Dijkversterking), waarbij burgers zich serieus genomen wisten zonder dat hun kritiek escaleerde (verschillende observaties ateliers).

7.1.4. Belang van een vast contactpersoon

Zowel tijdens de observaties als tijdens de interviews kwam naar voren dat het belangrijk is om een 'vast gezicht' te hebben binnen de projecten. Zoals hierboven vermeld kan dat de voorzitter van de ateliers zijn, maar het is meestal iemand met inhoudelijke expertise. De vaste contactpersoon kan een omgevingsmanager zijn of een projectmanager, iemand van een ander bestuursorgaan of betrokken organisatie (bijv. het Hoogheemraadschap), maar ook een burger.

We hebben bij drie van de vijf pilots (Dijkversterking, Herbestemming Monumenten, Identiteit Kustplaatsen) het belang geconstateerd van de aanwezigheid van een vast contactpersoon. Hierbij ging het steeds om personen met grote sociale competenties die de partijen bij elkaar brengt en als een soort 'smeerolie' fungeert. Sommigen nemen de tijd om informeel met (mede)burgers te overleggen; ze gaan 'het dorp in' en spreken wat mensen 'in de kroeg' (R5).

Bij Herbestemming Monumenten is een oudere bewoner een belangrijke vaste contactpersoon die als een spin in het web fungeerde (R23). Hij heeft de juiste expertise, nu gepensioneerd maar jarenlang een adviesbureau gehad en doet dit werk als vrijwilliger. Bij Herbestemming Monumenten spelen verschillende partijen een rol (Provincie, gemeenten, private partijen zoals de non-profit BOEi, stichtingen, kerkbesturen, etc.) en deze burger maakte er een hobby van om te lobbyen bij deze partijen en ze bij elkaar te brengen rondom bepaalde projecten.

Bij Identiteit Kustplaatsen in Petten heeft de voorzitter van de dorpsraad als smeerolie gefungeerd. Zij heeft de klankbordgroep georganiseerd en gedurende het gehele proces bewoners en ondernemers uit het dorp betrokken bij het participatieve traject. Ze vertelt dat ze in een overleg met Provincie en gemeente werd gevraagd om mensen uit te nodigen voor het participatieve traject:

> Ik heb dat misschien iets te serieus opgevat, want ik heb inderdaad al die mensen gebeld uit mijn eigen groep die ik dan daar representatief voor achtte vanuit allerlei groeperingen, met allerlei verschillende achtergronden en ook leeftijden. Die heb ik dus gebeld en daar allemaal een kwartier of 20 minuten mee aan de telefoon gehangen en gevraagd of ze dat vooral wilden doen. Zodoende kon ik een lijst aanleveren van 17 mensen. En die zijn ook allemaal verschenen (R17).

Andere burgers noemen deze voorzitter van de dorpsraad ook als aanspreekpunt en vraagbaak (R18, R19, R20-A, R20-B).

Binnen het project Dijkversterking werd de vaste contactpersoon, een omgevingsmanager van het HHNK, bijzonder gewaardeerd door de burgers. Deze contactpersoon kende de betrokkenen bij naam, schudde handen en praatte na iedere bijeenkomst na met iedereen. De verschillende betrokken burgers gaven aan dat zij met vragen, maar ook met hun kritiek, boosheid of onbegrip altijd naar deze persoon gingen. Het blijkt belangrijk te zijn voor burgers dat ze een soort continuïteit ervaren. Zodra dat niet het geval is, voelen ze zich niet serieus genomen. Zo werd bij de Dijkversterking gesteld:

> Eerste burger: 'Zorg voor continuïteit in de bezetting van het project zelf.'
>
> Tweede burger: 'Ja, want wij hadden het gevoel dat er dan weer anderen ingevlogen werden en dan weer die en dat schiet dan niet op.'
>
> Zij gaven aan dat de vaste contactpersoon continuïteit creëerde (R9).
>
> Derde burger (R11) in dit project zegt over de contactpersoon: 'Je voelt dat hij meer achter jou staat dan boven je. En dat is natuurlijk heel plezierig. […]. Dat je denkt van, nou, ik kan hem nu bellen als ik zin heb. […]. Ja, die jongen is goud' (R11).

Deze omgevingsmanager is zeer competent in het bij elkaar brengen van verschillende partijen met verschillende belangen. Tijdens de laatste bijeenkomst blijkt dit zeer duidelijk, wanneer hij een puzzel heeft meegenomen met daarop een afbeelding van de dijk. Hij nodigt verschillende burgers – veelal representanten van groepen zoals de jachthaven, de camping, natuurbehoud – uit om een puzzelstukje te leggen. Zelfs burgers die kritisch zijn over de interventie, leggen een stukje. Een mevrouw van een vereniging voor natuurbehoud stelt dat er te weinig aandacht is besteed aan natuurbehoud. De omgevingsmanager merkt op dat ze in het kader daarvan met andere plannen bezig zijn – 'voor nieuwe natuur' – en dat deze burger daar ook nauw bij betrokken is. De burger legt dan, met de opmerking 'ik houd erg van puzzelen' ook een puzzelstuk (observatie ondertekening intentieverklaring Edam).

7.2. VERWACHTINGSMANAGEMENT

Veel van bovenstaande spanningsvelden en de vertalingen die moeten worden gemaakt komen samen in het verwachtingsmanagement. Hiermee bedoelen we: welke verwachtingen wekken de betrokken ambtenaren bij de burgers, voorafgaand aan en tijdens de projecten en hoe worden deze verwachtingen bijgestuurd?

7.2.1. Verwachtingen over de mate van invloed

Vooral het grote spanningsveld tussen de vastgestelde kaders en het primaat van de politiek enerzijds en de daadwerkelijke ruimte voor inspraak en invloed van burgers anderzijds, vraagt om

het duidelijk managen van verwachtingen. Waar kunnen burgers echt nog iets in te brengen? Waar kunnen ze echt nog iets wijzigen in reeds bestaande plannen? Kunnen burgers ervoor kiezen om een project wel of niet uit te voeren? Of kunnen ze kiezen voor verschillende varianten binnen een project dat sowieso uitgevoerd gaat worden? Of kunnen ze alleen nuances aanbrengen binnen een reeds vastgestelde variant? Of, tenslotte, valt er niets te kiezen en is burgerparticipatie vooral bedoeld om burgers te informeren?

Een medewerker legt uit:

> Als burgers niet mogen meedoen, alleen mogen aanhoren, dan ben je niet goed de verwachtingen aan het managen. […]. Ik vind ook dat je vanaf het begin af aan heel helder moet zijn in dat je burgers duidelijk maakt van "nou, hierin dagen we jullie uit of vragen we jullie om met ons mee te denken. Dat is uiteindelijk het doel! Maar de weg waarlangs en de inrichting daarvan enzovoorts, dat is allemaal open en vrij". En als dat niet zo is dan moet je daar ook duidelijk in zijn dat dat niet zo is (R30).

Een lid van het expertteam geeft aan:

> Ik zou het niet lang niet altijd burgerparticipatie noemen, persoonlijk. […]. Als je daar [als burger] komt om iets in te brengen en het blijkt dat het alleen maar informeren is, ja, dan ben je wel teleurgesteld. Ik zou die term [burgerparticipatie] echt alleen in specifieke situaties gebruiken als de burger ook echt inbreng heeft (R33).

Tijdens ons onderzoek gaven verschillende medewerkers van de Provincie aan dat burgerparticipatie geen 'wassen neus' moet worden, hiermee aangevend dat de zaken niet mooier moeten worden voorgedaan dan ze zijn. Als een project weinig ruimte biedt om daadwerkelijk rekening te houden met de wensen van burgers, dan moet de Provincie dit duidelijk communiceren richting de burgers. Hiermee hangt samen, zoals wij in zowel interviews met medewerkers en burgers hebben gehoord, dat goed verwachtingsmanagement cruciaal is voor het waarborgen van de interesse en *goodwill* van burgers. Het beeld dat burgers hebben van de Provincie hangt in belangrijke mate af van de ervaringen die zij in het verleden hebben gehad met de Provincie of de overheid in het algemeen. Niet waargemaakte beloften of onduidelijkheid in procedures hebben een negatieve invloed op het huidige beeld van de Provincie en stimuleren burgers niet om constructief deel te nemen aan participatieve trajecten. Kortom, goed verwachtingsmanagement is essentieel om een goede relatie tussen Provincie en burger op de lange termijn te kunnen garanderen

7.2.2. Inconsistentie in het wekken van verwachtingen

Het valt op dat de betrokken ambtenaren niet altijd consistent zijn in hun presentatie van de mate van invloed die de burger kan uitoefenen binnen een project en van de doelstelling van de ingezette participatie.

Voorbeeld: Tijdens het eerste atelier over de aanpassingen aan de N246 werd door de dagvoorzitter begonnen met een uitleg over wat burgerparticipatie inhoudt: 'een georganiseerd proces waarmee we de omgeving georganiseerd invloed laten uitoefenen op de ontwikkeling en uitvoering van beleid'. De voorzitter benadrukt dat de Provincie de mening van de bewoners serieus zal nemen. Vervolgens legt een medewerker van de Provincie uit dat er een tevoren bepaald budget is en dat, uiteindelijk, het bestuur beslist.

Tijdens het tweede atelier legt de dagvoorzitter uit dat het doel van de bijeenkomst is 'om bij u te toetsen en te kijken of er draagvlak is'. Ze kijkt de zaal rond en vraagt: 'Wanneer bent u tevreden?' Waarna een aantal bewoners aangeven wat hun wensen

zijn. Later wordt de bewoners gevraagd om voorkeursvarianten aan te geven, met behulp van verschillende kleuren stickers. Tenslotte geeft de voorzitter aan dat de voorkeursvarianten zullen worden doorgegeven aan de bestuurders, welke zullen beslissen. Dit leidt tot enkele boze opmerkingen uit de zaal, onder andere van een bewoner die zich afvraagt wat hij hier precies doet als er niet gestemd wordt en er slechts een telling wordt gehouden waarna het laatste woord aan de bestuurders is. Hij vindt dat niet democratisch. De voorzitter reageert dat de bestuurders democratisch gekozen zijn. Wanneer een andere bewoner vraagt wat er nu gebeurt als de bestuurder toch een andere variant kiest, blijft het een tijdje stil: geen van de aanwezige medewerkers van de Provincie reageert. Dan staat de projectleider op – die verder geen actieve rol speelde tijdens de avond – en legt de procedures uit. Hij sluit af met de opmerking dat de bestuurder, als deze een andere variant kiest dan degenen die de bewoners hebben gekozen, dat op een bewonersavond zal komen toelichten.

Analyse: Aanvankelijk werden verwachtingen duidelijk gemanaged, door aan te geven dat er ruimte is voor inspraak, maar dat oplossingen binnen een bepaald budget moeten blijven en dat de bestuurders beslissen. Dit lijkt echter moeilijk te rijmen met de opmerking dat de burgers invloed hebben op beleidsontwikkeling, terwijl de keuze tot aanpassing van de N246 al genomen is.

Wat vervolgens opvalt is dat uitleg van het participatieve element tijdens het tweede atelier aanvankelijk anders is dan tijdens het eerste atelier. Waar tijdens het eerste atelier werd gesproken over invloed op zowel beleidsontwikkeling als op beleidsuitvoering, heeft het tweede atelier het toetsen en meten van draagvlak als doelstelling. De ruimte voor de burger lijkt in het tweede atelier veel beperkter dan in het eerste atelier. Echter, wanneer de aanwezigen uiteindelijk hun voorkeursvarianten mogen aangeven, lijkt de ruimte voor daadwerkelijke invloed weer groter. Aan het einde van het tweede atelier worden de hoge verwachtingen die zijn gecreëerd door het kiezen van de voorkeursvarianten weer naar beneden bijgesteld door te benadrukken dat de bestuurders uiteindelijk beslissen. Dit leidt tot onbegrip en boosheid onder de bewoners. De aanwezige medewerkers van de Provincie hebben in eerste instantie moeite om te reageren op het verzoek om uitleg over het spanningsveld tussen burgerinspraak en de beslissingsmacht van de bestuurders. Uiteindelijk wordt hierop ingegaan door een (te) hoge verwachting te creëren, namelijk dat de bestuurder gedwongen kan worden om persoonlijk uitleg te komen geven in het geval deze niet akkoord gaat met de voorkeursvariant. Kortom, het verwachtingsmanagement is niet consistent wat tot verwarring leidt.

7.2.3. Het belang van realistische verwachtingen

Zoals verschillende medewerkers aangaven, is het van het grootste belang dat de gecreëerde verwachtingen realistisch zijn. Vooral de leden van het expertteam Burgerparticipatie zijn daar heel duidelijk in. Eén van hen zegt:

> Ik denk dat je met burgerparticipatie gewoon heel duidelijk moet zijn naar de mensen toe wat het doel is van een informatieavond, wat het doel is van een inloopavond. Wat zij daar eigenlijk nog überhaupt voor een inbreng hebben, wat zij voor mogelijkheden hebben om nog iets te veranderen, dat je dat doel duidelijk maakt (R33).

Een tweede voegt toe:

> Ik denk ook dat je, in je contacten met burgers, heel helder moet zijn over wat je komt doen en als je ze komt uitleggen wat je gaat doen, dat je dan heel terughoudend moet zijn met de term 'burgerparticipatie,' maar dat je dan moet zeggen dat je ze komt informeren. Dus je komt uitleggen wat er gedaan gaat worden. De term 'burgerparticipatie' die wekt eigenlijk al de verwachting dat ze mee mogen doen. Want dat is het woord 'participatie': meedoen! En als ze niet mogen meedoen, alleen mogen aanhoren, ja dan ben je niet goed de verwachtingen aan het managen[…]. Ik vind ook dat je vanaf het begin af aan heel helder moet zijn dat je burgers duidelijk maakt van, nou, hier dagen we jullie uit of vragen we jullie om met ons mee te denken. Dat is uiteindelijk het doel! He, maar de weg waarlangs en de inrichting daarvan enzovoorts, dat is allemaal open en vrij en als dat niet zo is dan moet je daar ook duidelijk in zijn dat dat niet zo is (R30).

Een derde, lid van het expertteam, stelt:

> Volgens mij is het aller belangrijkste om goed te kijken bij welke projecten je wel of geen participatieproces kan organiseren. En dat hangt dus heel erg af met van de ruimte die je bewoners kan geven. Dus op het moment dat je zegt, in het geval van zo'n herbestemming willen we de bewoners gaan betrekken, dan is volgens mij een van de belangrijkste dingen dat je van tevoren dat verwachtingenmanagement gewoon heel goed doet en er richting de bewoners heel expliciet aangeeft welke ruimte er is, wat je met de input gaat doen en hoe je ze, hoe dat proces er uitziet richting besluitvorming. Volgens mij is dat verwachtingenmanagement […] iets dat we dus niet goed doen. Dat we mensen gaan betrekken, terwijl […] het besluit eigenlijk al genomen is. […]. Dus: helderheid over het doel van het participatieproces en de ruimte die mensen hebben. Volgens mij is dat gewoon de belangrijkste basis (R27).

Een sectormanager sluit zich hierbij aan:

> Je moet je moet de mensen niet naar de mond willen praten. […]. Bij die verwachtingen moet je helder zijn in wat de spelregels zijn en niet denken van, "oh, het komt me beter uit als ik ze meer geef dan wat eigenlijk zal gebeuren". Want dan krijg je aan het eind teleurstellingen (R37).

Zoals hierboven al bleek, baseren burgers hun visie op de Provincie voor een groot deel op hun eerdere ervaringen met de Provincie. Als deze ervaringen worden gekenmerkt door niet ingeloste verwachtingen, wordt de relatie tussen Provincie en burger op de lange termijn geschaad. Het expertteam heeft dit meegenomen in haar leerproces rondom burgerparticipatie. Om niet ingeloste verwachtingen te voorkomen, heeft het expertteam gesuggereerd om bij de N246 te werken met een “top 3” in plaats van één variant te selecteren die aan de bestuurder wordt voorgelegd.

Voorbeeld: Tijdens de ateliers van de dijkversterking bij Edam is er toegewerkt naar één voorkeursvariant. Deze variant werd gesteund door vrijwel alle bewoners, behalve één echtpaar dat geen enkele interventie wenste. Tijdens de ateliers van de aanpassing van de N246 in de Kogerpolder is er, op aanraden van het expertteam, toegewerkt naar een “top 3”: een drietal varianten waarbij één duidelijk favoriet was voor de bewoners en twee andere ook aan de besproken eisen en wensen voldeden.

Analyse: Het toewerken naar één voorkeursvariant creëert duidelijkheid welke zeker gewenst kan zijn als de burgers massaal hun voorkeur geven voor deze variant. In zowel Edam als in de Kogerpolder had één variant de overgrote voorkeur. Het werken met één voorkeursvariant herbergt echter ook een risico: als de bestuurder hier uiteindelijk niet in meegaat – of aanpassingen maakt – zal dit hoogstwaarschijnlijk op de burgers overkomen als de breuk van een belofte. Zoals hierboven beschreven is het resultaat – de

> inhoudelijke borging – voor de burger bepalend voor hun beoordeling van burgerparticipatie. Met dat in het achterhoofd brengt het werken met een “top 3” minder afbreukrisico met zich mee. In het geval een bestuurder meent af te moeten wijken van de eerste keuze, kan altijd nog worden uitgelegd dat er wel een keuze uit de “top 3” is gemaakt. De burger is echter verre van naïef; zeker wanneer een tweede en derde optie op veel minder ondersteuning kunnen rekenen dan de eerste optie, zal de Provincie heel wat uit te leggen hebben als ze niet voor de eerste optie kiest.

Een medewerker zegt hierover:

> Leg maar eens uit aan die burger, want je zegt: “ja, jullie waren 100% voor, maar we hebben toch wat anders gekozen. Terwijl we jullie wel de gelegenheid hebben gegeven om inbreng te leveren.” Als je niet vertelt wat die andere afwegingsfactoren zijn, dat die in ieder geval meespelen, dan [begrijpen burgers dat niet] (R25).

> Tenslotte legt een projectleider uit dat het belangrijk is om ook tevoren uitleg te geven over onverwachte zaken die de voorkeursvarianten zouden kunnen dwarsbomen. Hij vertelt over hoe de financiële crisis indertijd bij verschillende projecten had gezorgd voor alternatieve oplossingen, wat verschillende burgers in het verkeerde keelgat was geschoten. Hij stelt dat ‘geld, politieke besluitvorming, een technische oplossing die niet geaccepteerd wordt, of nieuwe wetgeving’ allen behoren tot mogelijke lastige scenario’s waarover de burger tevoren ingelicht moet worden’ (R5).

Een kritische noot die hier niet achterwege kan blijven is dat er bij de vijf onderzochte pilots er onjuiste verwachtingen kunnen worden gewekt met het begrip ‘burgerparticipatie’. Burgers associëren het begrip participatie met meedoen en meebeslissen. Echter, in de praktijk reikt hun invloed niet verder dan een gegrond advies aan de bestuurders. Zoals hierboven beschreven, geven burgers aan de afwezigheid van personen met beslissingsbevoegdheid tijdens de ateliers te betreuren; ze realiseren zich dat de door hen aangegeven voorkeuren daardoor een vrijblijvend karakter hebben. Gerelateerd hieraan is de uitdaging om burgers uit te leggen welke afwegingsfactoren meespelen in de besluitvorming, ook al resulteert dat mogelijkerwijs in een complex verhaal. Een projectmanager is hier duidelijk over: ‘Je moet eerlijk zijn tegen die mensen’ (R15). Het complete verhaal is echter soms complex en daardoor niet altijd gemakkelijk uit te leggen.

HOOFDSTUK 8: BESCHOUWING EN DISCUSSIE

8.1. Burgerparticipatie als bestuurlijk vraagstuk binnen de Provincie

Het idee van burgerparticipatie past in een bredere maatschappelijke (overheids)beweging richting het activeren van burgers tot eigen regie en eigen kracht om de verantwoordelijkheid voor bepaalde zaken steeds meer te delen dan wel over te dragen (Newman & Tonkens 2011). In lijn met deze ontwikkeling wil de Provincie Noord-Holland bewust ruimte creëren voor de invloed van burgers (Communicatiebeleid 2013) door middel van een innovatieve, intensieve en participatieve aanpak (Provinciaal Bestuur 2014). Kortom, de Provincie wil burgerparticipatie toepassen in haar projecten. In deze theoretische beschouwing schenken we specifiek aandacht aan hoe burgerparticipatie leidt tot veranderingen in beleid en organisatie.

Er is veel onderzoek gedaan naar burgerparticipatie in verschillende landen, meestal specifiek op het niveau van gemeente of stad (Beaumont & Loopmans 2008, Beaumont & Nicholls 2008, Blakeley 2010, de Graaf et al. 2014, MacLeavy 2009, Fallov 2010) of meer in het algemeen (Clarke 2010, Newman & Tonkens 2011). Er is weinig onderzoek verricht naar de inzet en uitwerking van burgerparticipatie op het gemeente-overstijgend niveau. Gedacht wordt dat burgerparticipatie binnen de Provincie vaak een meer complexe aangelegenheid is dan binnen bijvoorbeeld gemeenten, vanwege de grote(re) belangen die op het spel staan en de sociale (aantal burgers) en geografische (gebied) reikwijdte van de projecten. Het feit dat de Provincie het middenbestuur vormt, resulteert in een andere dynamiek van burgerparticipatie dan bij gemeenten, een andere interactie tussen burger en overheidsorgaan. Soms ligt de uiteindelijke beslissingsmacht bij het Rijk, gevoelsmatig ver van de burger. Ook heeft de aard van de vraagstukken waarmee de Provincie zich bezighoudt consequenties voor de (mogelijke) inzet van burgerparticipatie. Weinig vraagstukken binnen het Provinciale beleid komen voort uit directe wensen van burgers; de agenda van de interventie is vrijwel nooit door burgers bepaald. Daar waar in het gemeentelijk beleid gewerkt wordt met vraagstukken die door de burgers worden aangedragen (bijvoorbeeld verloedering van parken en plantsoenen, criminaliteit, sluiten van bibliotheek), richt de Provincie zich op problematiek die wat verder van de individuele burger afstaat (bijvoorbeeld dijkversterking en windenergie).

De inzet van burgerparticipatie vormt een bestuurlijk vraagstuk met twee dimensies: 1) wat te doen en 2) hoe dat te realiseren (Bannink 2013)? Het eerste deel van het vraagstuk – het wat-gedeelte – is reeds in grove penseelstreken beantwoord door de Provincie: de Provincie wil burgers betrekken bij de ontwikkeling en uitvoering van provinciaal beleid. Het tweede deel – het hoe-vraagstuk – blijkt lastiger te beantwoorden. Burgerparticipatie vraagt namelijk om een verandering in de interactie tussen burgers en (medewerkers van) de Provincie.

8.2. Burgerparticipatie vraagt onderhandelingsruimte

Burgerparticipatie impliceert een herontwerp, een herordening, van de burger-Provincie relatie. Als zodanig is burgerparticipatie een dynamiek van positionering en herpositionering: burgers treden binnen en doen mee aan politieke en beleidsarena's (Cornwall 2002). Er ontstaan nieuwe 'ruimtes' waar overheid en burgers elkaar ontmoeten. Deze nieuwe ruimtes kunnen door de overheid zelf geïnitieerd zijn, wanneer zij burgers 'uitnodigt' tot participatie. Baud en Nainan (2008:483) noemen dit de zogenaamde *'invited spaces'*, bestuurlijk-politieke ruimtes die voorheen gesloten waren voor publieke inmenging, waar nu burgers in worden uitgenodigd om hun visie te geven en verantwoordelijkheden op zich te nemen.

De praktijk laat zien dat burgers veelal aanvullende ruimte 'claimen', daarbij de grenzen van de 'invited space' overschrijdend. Wat ontstaat is het overgaan van 'invited space' in 'negotiated space', aldus Baud en Nainan (2008:498). Burgers spelen, zo stelt Barnett (2004) zowel binnen als buiten de door de overheid vastgestelde formele 'participatiespeelvelden'. Dit zien we terug bij Dijkversterking, waar verschillende burgers zich organiseren tegen het voorgestelde beleid. Voorbeelden hiervan zijn de "Bekende Nederlanders" die zich in de media hierover uiten[14], maar ook de geïnterviewde hoogopgeleide burgers in Edam die persoonlijk contact onderhielden met het HHNK. Er ontstaan zo micro-processen van onderhandeling tussen burgers en Provincie. Deze processen kunnen vragen oproepen: waarover en hoe mogen burgers participeren in beleid en uitvoering (Cornwall 2002)? Kunnen burgers hun invloedssfeer opschuiven? Hoe zijn de verschillende geluiden vertegenwoordigd en hoe worden ze bemiddeld? Wie doet mee (en wie niet) en op welke wijze?

8.3. Positie kiezen ten aanzien van burgerparticipatie

De verandering van de bestaande relatie tussen burger en Provincie impliceert een verandering in denken en doen, zowel van de medewerkers bij de Provincie als bij de burgers zelf. De natuurlijke tendensen van routinisering en institutionalisering moeten worden omgezet naar maatwerk, flexibiliteit en durven loslaten. Vooral het 'durven loslaten' blijkt voor bestuurders en ambtenaren een groot vraagstuk (Wijdeven 2012). 'Hoe dan? En wat als…?' Een houding die veelal voortkomt uit angst voor aantasting van de primaat van de politiek enerzijds en het verlies van een duidelijke controleerbaarheid en procesborging voor het ambtelijk apparaat anderzijds. Moeten we dit nu wel willen? Wat voor nadelen zitten er aan burgerparticipatie? En wegen de voordelen wel op tegen de nadelen?

Dit zijn veelgehoorde en breed gedeelde twijfels. Deze twijfels beïnvloeden hoe iemand zich positioneert ten opzichte van burgerparticipatie. Tot in welke mate wil, kan en moet men (de controle over) zaken loslaten, zowel qua proces als resultaat, als het gaat om de inzet van burgerparticipatie? De verschillende posities die gekozen worden ten aanzien van burgerparticipatie kwamen in dit rapport naar voren in de verscheidene repertoires.

8.4. Burgerparticipatie triggert romantisch-ironische attitude

Tijdens het onderzoek merkten we regelmatig dat burgerparticipatie gepaard ging met zowel romantiek (het is zo mooi) als ironie (de praktijk is weerbarstig). Deze combinatie van sentimenten zien we terug in Jessop's notie van 'romantische ironie' (2002). Romantische ironie komt tot uiting wanneer iemand handelt alsof volledig succes mogelijk is, maar ondertussen weet dat falen onvermijdelijk is en daarop voorbereid is. Romantische ironie gaat om het accepteren van 'de helaasheid der dingen' (R25). Acceptatie dat de praktijk afwijkt van het plan, blijkt de sleutel tot succesvol handelen rondom een dergelijk complex fenomeen als burgerparticipatie. Elke manier van beleid uitvoeren is kwetsbaar voor falen, maar door de complexiteit en de hoeveelheid aan actoren is de kwetsbaarheid van bij participatief beleid alleen maar groter.

Geconfronteerd met een dergelijke complexiteit, helpt het om de complexiteit van besturen en de kans op falen in te zien, te erkennen en te accepteren. Burgerparticipatie zal niet voor de volle 100% slagen (ironie), maar je handelt alsof het wel mogelijk is en doet je uiterste best (romantiek). Jessop geeft het volgende advies hierover:

[14] Zie het youtube filmpje over Zuyderzeedijk waarin Jort Kelder, Katja Schuurman en André Kuipers zich kritisch uiten over de dijkversterking. https://youtu.be/2c8kMKkcQV8

[be] creative and critical, subjective and objective, enthusiastic and realistic, emotional and rational… for, given the complexities of all forms of governance and their propensity to fail, the ironist must seek creative solutions whilst acknowledging the limits of any such solution. … Recognizing the inevitable incompleteness of attempts at governance (whether through the market, the state, or partnership), the ironist adopts a satisficing approach. She accepts incompleteness and failure as essential features of social life but continues to act as if completeness and success were possible. … In any case, the political ironist must simplify a complex, contradictory, and changing reality in order to be able to act – knowing full well that any such simplification is also a distortion of reality, and, what is worse, that such distortions can sometimes generate failure even as they are also the necessary precondition of relatively successful interventions to manage complex interdependence (Jessop 2002:113).

8.5. Borging in de organisatie

In het afgelopen jaar zijn de pilots burgerparticipatie uitgevoerd. Het nieuwe coalitieakkoord schenkt, nog uitgebreider en explicieter dan het vorige, aandacht aan burgerparticipatie. De bestuurlijk-ambtelijke motivatie ligt hiermee vast. Echter, als wij van een afstand kijken naar wat wij in het afgelopen jaar hebben gezien tijdens het onderzoek, constateren we dat er nog veel onduidelijkheid is rondom de organisatorische borging van burgerparticipatie: waar liggen de concrete ankerpunten, zowel in posities als in taken, voor het participatieve beleid? Wie bepaalt de grootte en reikwijdte van participatieve component en op basis van welke criteria? Waar inhoudelijke verandering en structuur horen samen te gaan voor een effectieve verandering (Bate e.a. 2000), lijkt dit hier nog niet altijd het geval te zijn. We hebben regelmatig gehoord dat de ambtelijke organisatie aan de slag is gegaan met burgerparticipatie ‘omdat de bestuurders het hebben omhelsd’. Aangezien dit vooral een bureaucratische en geen inhoudelijke motivatie is, versterkt dit de vraag wat er daadwerkelijk wordt gedaan met participatie.

Er zijn vijf pilots gestart. Sommige medewerkers (bijv. omgevingsmanagers en communicatiemedewerkers) geven aan ‘iets’ met burgerparticipatie te doen en stellen dat dit een onderdeel is van hun brede taakomschrijving. Hun precieze opdracht aangaande burgerparticipatie is echter niet geëxpliciteerd. Een vraag hierbij is hoe de inzet van burgerparticipatie wordt gewaardeerd. Wordt er gekeken naar het project waarvoor is gekozen om het in te zetten? Zo ja, wie is verantwoordelijk voor de inzet van burgerparticipatie (omgevingsmanager, communicatiemedewerker, projectleider, sectormanager)? Wordt ervoor gekozen om in alle projecten een afweging te maken of burgerparticipatie de kwaliteit van het project kan verhogen (in een soort participatieparagraaf)? Of is iedereen verplicht om iets aan burgerparticipatie te doen (als integraal onderdeel takenpakket)? Vormt burgerparticipatie een onderdeel van werkplangesprekken met medewerkers?

Aangezien de pilots onder verschillende bestuurders vallen, lijkt de bestuurlijke borging gefragmenteerd. Vanuit de directie hebben we meegekregen dat iedere bestuurder anders aankijkt tegen en anders omgaat met de notie van burgerparticipatie (R40, R41). Het vraagstuk of burgerparticipatie naast de uitvoerende fase ook plaats zou moeten vinden in de agenderende en beleidsvoorbereidende fase, roept intern vragen op over hoe burgerparticipatie bij de directie Beleid en in de politiek vorm zou moeten krijgen, in plaats van alleen bij de directie BU. Hoewel we in onze interviews geen verschil hebben geconstateerd tussen Beleid en BU wat betreft enthousiasme of kritiek over burgerparticipatie, was tijdens interne workshops vooral BU vertegenwoordigd. Dit roept de vraag op of en hoe burgerparticipatie breed verankerd is in de organisatie. In het verlengde hiervan ligt de vraag of burgerparticipatie, op de manier die nu is ingezet, leidt tot echte verandering

in het beleid van de Provincie op de lange termijn. Er bestaat een risico dat het vooral een retorische aangelegenheid wordt.

8.6. Burgerparticipatie: van inspirerende innovatie naar verplichting?

Het is eigen aan ambtelijke organisaties om inhoudelijke vernieuwingen te borgen in procedures en processen. Zeker in het huidige klimaat van "good governance" is dit van belang om iedere zweem van willekeur of achterkamertjespolitiek te vermijden. Ook is het nodig om medewerkers te professionaliseren om de beheersbaarheid en uitvoerbaarheid van beleid te vergroten. Hier ligt ook een risico op de loer: het inspirerende karakter van een vernieuwing kan verloren gaan. Burgerparticipatie kan verschuiven van een inspirerend vergezicht dat *out of the box* discussies oproept tot een *management tool* waarbij participatie kan worden afgevinkt op een checklist. Wij zagen tijdens ons onderzoek hoe, aanvankelijk, medewerkers bruisende ideeën hadden over de mogelijkheden voor meer participatie van burgers in het Provinciaal beleid. Vervolgens zagen we hoe, noodzakelijkerwijs, discussies op gang kwamen over de borging van participatie en de wijze waarop het kon worden ingezet in projecten. *Tools* en procedures zijn hierbij nodig voor een verankering van burgerparticipatie in de ambtelijke organisatie. Er bestaat echter een risico dat hiermee ook de passie en inspiratie van het begin wegebben. De passie, de *out of the box* discussies en het scheppen van een nieuwe horizon zijn zinvol, voor een inspirerende blik op het beleid, maar zeker ook voor het draagvlak van burgerparticipatie onder de eigen medewerkers en hun plezier om ermee te werken. Wellicht kan de Provincie een combinatie van beiden behouden als een "*best of both worlds*".

8.7. Burgerparticipatie en de opkomst van de "expert" burger

Burgerparticipatie brengt een bepaald type burger naar voren: de "expert" burger. De actieve burger is een belangrijk begrip geworden in de Nederlandse participatiesamenleving (WRR 2012, Wijdeven 2012). In de afgelopen jaren zijn er verschillende studies verricht naar de rol van "expert" burgers (Bang en Sørensen 2003, Bang 2005, Hulst e.a. 2012). Deze "expert" burger is vaak hoogopgeleid en heeft veel kennis van en inzicht in de werking van de overheid en haar procedures. De jongere variant van deze burger wordt ook wel 'bakfietsburger' genoemd, refererend aan de dertigers en veertigers die in het centrum van Amsterdam wonen en hun gezin per bakfiets transporteren (Veen en Duyvendak 2014). De oudere variant van deze "expert" burger, zoals wij ook in de pilots hebben gezien, is met pensioen en beschikt over veel tijd. Recente studies hebben gewezen op de voordelen en de risico's van deze "expert" burgers. De voordelen zijn dat ze met veel lokale kennis en contacten actief zijn in de zogenaamde *invited spaces*, 'ruimtes' waarin de overheid burgers uitnodigt om mee te denken en te doen met beleidsontwikkeling en -implementatie. Waar de overheid ruimte geeft aan burgers, zijn zij vaak als eerste actief. Zij stellen een voorbeeld en betrekken anderen bij de relevante vraagstukken (Hulst e.a. 2012). Het risico dat deze "experts" met zich meebrengen is dat zij het vraagstuk vaak vooral bekijken vanuit hun eigen deskundigheid en perspectief en dat zij vooral opkomen voor de belangen van hun eigen groep. Ze representeren niet de wensen van de gehele bevolking en overstemmen soms andere groepen of individuen (Koster 2015).

In de pilots die wij hebben onderzocht hebben we gezien hoe "experts" hebben bijgedragen aan nieuwe inzichten, zoals bij de Dijkversterking waar zij een nieuwe variant hebben ontwikkeld. Hier zagen wij ook een risico: de "expert" burgers van de jachthaven en een paar omwonenden die hier actief waren, kozen er expliciet voor om niet gezamenlijk op te trekken met de representanten van de camping, wat een zekere fragmentatie tot gevolg had. De burgers stonden hier als het ware

tegenover elkaar. Uiteindelijk hebben de bewoners van de camping ook hun enthousiasme betuigd over de ontwikkelde variant, maar deze gang van zaken was niet geheel zonder risico.

8.8. Welke projecten zijn geschikt voor burgerparticipatie

De discussies rondom schijnparticipatie en 'echte' participatie, alsmede de spanningsvelden die we per project hebben geanalyseerd, roepen de vraag op welke Provinciale projecten eigenlijk meer of minder geschikt zijn om burgerparticipatie in te zetten. Vergeleken met gemeentelijke participatieve projecten, zijn bij Provinciale projecten nut en noodzaak aanvankelijk vaak minder duidelijk voor de burgers. Toch hoeft dit de inzet van burgerparticipatie niet te belemmeren. Echter, wanneer er nauwelijks ruimte is voor invloed van de burgers, bijvoorbeeld omdat de kaders al geheel vast staan, kan participatie niet meer worden dan slechts 'informeren'. Alle gesproken burgers, maar ook een groot deel van de medewerkers, geeft aan dat dan eigenlijk niet van participatie kan worden gesproken.

We zien verder dat wanneer een project een hoog nimby-gehalte heeft, dit niet per se iets zegt over het succes waarmee burgerparticipatie ingezet kan worden. Ook hier geldt dat vooral de daadwerkelijke ruimte die er ligt voor burgers om invloed uit te oefenen op de uiteindelijke concrete resultaten bepalend is voor een succesvolle inzet van burgerparticipatie. Bij WoL (nimby, geen ruimte voor invloed op resultaat) rijst de vraag of burgerparticipatie zinvol is; bij de Dijkversterking (nimby, wél ruimte voor invloed op resultaat) kijken burgers en medewerkers tevreden terug op het traject – waarbij de burgers wel opmerken dat ze ervan uitgaan dat de uiteindelijke resultaten overeen zullen komen met de door hen ingebrachte voorkeuren.

Projecten waarbij het Rijk opdrachtgever is en de Provincie beleid uitvoert (zoals bij WoL) lijken ook minder geschikt als participatief project. Er is over het algemeen weinig ruimte voor invloed (lage trede op de participatieladder) en participatie vindt ook pas laat in de beleidscyclus plaats (beleidsuitvoering). Ook het feit dat de uiteindelijke besluiten op grote afstand van de burgers worden genomen (door het Rijk) draagt niet bij aan een positieve beleving van participatie onder de betrokken burgers.

Projecten die ontwikkelingen initiëren of perspectieven bieden voor de toekomst lijken juist geschikt te zijn voor burgerparticipatie. Burgerparticipatie lijkt eerder als een succes te worden ervaren wanneer het vroeg in de beleidscyclus plaatsvindt en burgers invloed kunnen uitoefenen op de uiteindelijke resultaten. Een project als Herbestemming Monumenten maakt krachten vrij en brengt burgers – vaak geheel zonder eigen belang – in actie. In mindere mate zien we dit ook bij het project Identiteit Kustplaatsen. Een provinciaal beleidsconcept dat ontwikkelingen in gang zet kan sneller rekenen op enthousiasme onder burgers dan een beleidsconcept dat restricties met zich meebrengt.

HOOFDSTUK 9: CONCLUSIES

Burgerparticipatie blijkt een spannend avontuur te zijn voor de Provincie Noord-Holland met veel mogelijkheden en ook met de nodige obstakels en uitdagingen. In dit onderzoek hebben we antwoord gegeven op de vragen hoe ambtenaren van de Provincie en burgers betekenis aan burgerparticipatie en wat zij doen in het kader van burgerparticipatie. We hebben hierbij steeds gezocht naar de perspectieven van de medewerkers en van de burgers en hun onderlinge relatie. Het onderzoek analyseerde hoe de betrokken ambtenaren opereren binnen de kaders die het bestuur stelt; ze zijn derhalve beperkt in hun ruimte rondom burgerparticipatie. Burgerparticipatie brengt spanningsvelden met zich mee, o.a. omdat ambtenaren niet ongelimiteerd gemandateerd zijn om burgers invloed te geven. We hebben vervolgens de gebruikte methoden geëvalueerd. Burgerparticipatie is bij de Provincie Noord-Holland een leerproces. De belangrijkste conclusies van dit rapport bieden inzichten die bijdragen aan dit leerproces. Deze conclusies hebben betrekking op de verschillende repertoires, de manier waarop burgers participeren, de spanningsvelden, het verwachtingsmanagement, de wederzijdse beeldvorming, de gebruikte methoden en het belang van een vast contactpersoon, onduidelijkheden in terminologie, borging in de organisatie en welke projecten meer of minder geschikt zijn voor burgerparticipatie.

9.1. Repertoires: burgerparticipatie is multi-interpretabel

We hebben geconstateerd dat burgerparticipatie binnen de Provincie een multi-interpretabel concept is. Verschillende medewerkers geven op uiteenlopende wijze betekenis aan het begrip. Ze houden er verschillende 'repertoires' op na, of wisselen verschillende 'repertoires' af, naar gelang de situatie. De verschillende betekenissen die worden toegekend aan participatie variëren van 'informeren' tot 'meebeslissen' en van 'draagvlak creëren' tot 'beleidsverrijking'. Ook zijn er medewerkers die burgerparticipatie bij de Provincie als iets werkelijk nieuws zien, terwijl anderen het vooral zien als 'oude wijn in nieuwe zakken' of zelfs als 'een wassen neus'.

9.2. Participatie van burgers: wie en hoe

We zien hoe de pilots variëren van nimby (*not in my backyard*) tot plimby (*please in my backyard*). In de plimby-projecten zijn burgers gemotiveerd om te participeren, terwijl ze in nimby-projecten vooral weerstand bieden. Een belangrijke motivatie om te participeren ligt bij voor burgers bij hun eigen belang, zoals grondverlies, vermindering van woongenot, verandering in de bereikbaarheid van een bedrijf, waardevermindering van ontroerend goed of mogelijke meer verkeersdrukte voor de deur.

Echter, ook het algemeen belang wordt door de participerende burgers zeker niet veronachtzaamd. De collectieve veiligheid of het de aantrekkelijkheid van het dorp voor toerisme staan bij veel burgers hoog in het vaandel. Alhoewel de collectieve belangen niet altijd meteen helder zijn voor burgers, zien we hoe deze, na uitleg door de Provincie (of haar partners), door burgers ook kunnen worden omarmd (Dijkversterking, N246).

Een groot deel van de burgers die participeren valt in de categorie *expert citizens*, hogeropgeleide burgers, vaak met een combinatie van lokale kennis, technische beroepsmatige kennis en een diepgaand begrip van hoe de overheid en haar procedures werken. Deze *expert citizens* zijn voor een groot deel gepensioneerd. Een risico met deze *expert citizens* is dat zij andere – stille – burgers overstemmen. Ook in dit onderzoek komen vooral mondige burgers aan het woord, aangezien zij in de meeste gevallen geselecteerd zijn op basis van participatie in het traject. Methoden die

garanderen dat ieders visie en mening meegenomen kan worden tijdens het proces, zijn van groot belang.

9.3. Spanningsvelden

Burgerparticipatie brengt verschillende spanningsvelden met zich mee, zo hebben we getoond. Deze spanningsvelden zijn inherent aan beleid en kunnen niet altijd worden opgelost. We hebben inzichten geboden in deze spanningsvelden. Een belangrijke spanning is zichtbaar tussen de visies van burgers en die van de Provincie op participatie: waar de burger focust op 'resultaat', focust de Provincie op 'proces'. Inhoudelijke borging en procesborging staan tegenover hier elkaar. Het lijkt erop dat de betrokken ambtenaren vooral hechten aan de procesborging, aangezien ze daarmee de schijn van willekeur tegengaan, transparant werken en onbeheersbaarheid reduceren. Hier speelt natuurlijk mee dat de ambtenaren beseffen dat ze het resultaat niet kunnen garanderen aan de burger, omdat het bestuur beslist. Voor de burger is het proces echter ondergeschikt aan het uiteindelijke resultaat. De mate waarin hun mening is meegenomen in het eindresultaat bepaalt voor hen of de Provincie al dan niet voldaan heeft aan de verwachting van burgerparticipatie.

Een ander invloedrijk spanningsveld ligt tussen de daadwerkelijke invloed van de burger en het feit dat een beleidsinterventie reeds onontkoombaar is en vaak ook vaststaande kaders heeft. Er ligt een bepaalde opdracht die tot uitvoer moet worden gebracht, onafhankelijk van of de burger dit wil of niet (er is ruimte voor invloed op het resultaat, maar er is geen "nul"-optie). Bij verschillende pilots die aanvankelijk een hoog nimby-gehalte hadden (WoL, Dijkversterking, N246) was er in het begin weerstand tegen de interventie (welke bij WoL tot het einde toe zo gebleven is). Door medewerkers en burgers is de vraag gesteld of burgerparticipatie bij dergelijke projecten wel een juiste aanpak is, niet zozeer vanwege het nimby-gehalte, maar vanwege het feit dat de keuzeruimte voor burgers beperkt is. Is die keuzeruimte zeer beperkt en je nodigt burgers desondanks uit voor een 'participatief' project, dan loopt men het risico van inconsistent verwachtingsmanagement en het opwekken van averechtse boemerangeffecten, zoals schijnburgerparticipatie.

Wanneer de Provincie burgers vraagt deel te nemen aan een participatief project, verwachten burgers daadwerkelijk dat ze mogen meebeslissen. Verschillende Provincie-medewerkers nemen een vergelijkbaar standpunt in. Wanneer participatie neerkomt op 'informeren', omdat het beleid reeds is gemaakt, ervaren burgers dit als problematisch. Hoe om te gaan met burgers die verwachten te kunnen participeren – als in meebeslissen – maar slechts geïnformeerd worden? Ook bij hogere treden op de participatieladder worden vraagtekens geplaatst bij de daadwerkelijke ruimte voor participatie: vaste kaders kunnen wellicht ruimte laten voor vergaande invloed, maar slechts op een zeer beperkt deel van het vraagstuk. Burgers zien dit dan toch niet als burgerparticipatie, maar veeleer als 'schijnparticipatie'. Burgerparticipatie gaat ten diepste om het afstaan van macht. De vraag is of macht daadwerkelijk wordt afgestaan aan de burger wanneer het resultaat achterblijft op de procesborging.

Wanneer we kijken naar de beleidsfase waarin participatie kan worden ingezet, valt op dat medewerkers vooral ruimte zien in de uitvoerende fase, terwijl burgers meer ruimte zien in de agenderende fase.

9.4. Verwachtingsmanagement

Zoals veel medewerkers aan hebben gegeven, is verwachtingsmanagement cruciaal in participatieve trajecten. Het definiëren van burgerparticipatie speelt hierin een belangrijke rol: verwachtingsmanagement verschaft de burger duidelijkheid over de mogelijkheden voor inbreng, de

mate van invloed en de geldende procedures. Op de korte termijn is dit nodig voor een helder verloop van het proces zonder miscommunicatie. Het vermindert onduidelijkheid en daarmee mogelijke conflicten. Op de lange termijn is verwachtingsmanagement belangrijk voor de beeldvorming van burgers over de Provincie (en de overheid in het algemeen). Aangezien burgers hun beeld van de overheid grotendeels baseren op ervaringen uit het verleden, is realistisch verwachtingsmanagement van groot belang. Indien verkeerde verwachtingen worden gecreëerd, kan dit leiden tot een boemerangeffect: burgers verliezen hun geloof in participatieve projecten en zullen niet meer (constructief) willen participeren. Sterker nog: burgers kunnen hierdoor hun geloof en vertrouwen in de overheid in bredere zin verliezen, waardoor de afstand tussen Provincie en burger groter wordt. We hebben geconstateerd dat het verwachtingsmanagement nu nog niet altijd consistent is, wat tot verwarring en negatieve sentimenten kan leiden onder burgers. Aandacht voor (inconsistent) verwachtingsmanagement is een belangrijk aandachtspunt.

9.5. Wederzijdse beeldvorming

Een belangrijke conclusie is dat de wederzijdse beeldvorming van invloed is op de motivatie om te werken met burgerparticipatie. Hoe burgers de Provincie zien, bepaalt hun motivatie om te participeren en hun vertrouwen in een goede afloop. Hoe medewerkers van de Provincie de burger zien, bepaalt of ze de burger vertrouwen en zien als bron van kennis en expertise of als onbetrouwbaar en onwetend. De beeldvorming kan een *selffulfilling prophecy* worden; immers, wie zoekt naar bevestiging van een beeld, zal dit altijd vinden. Soms komt de Provincie terug op beloften, soms verandert ze haar besluiten; een wantrouwende burger zal dit aangrijpen om zijn beeld bevestigd te zien. Sommige burgers zijn niet goed op de hoogte of liggen dwars; een medewerker van de Provincie die burgers als obstakel bestempelt, zal zijn beeld hier bevestigd zien. De beeldvorming kan op de lange termijn bepalend zijn voor het slagen dan wel falen van burgerparticipatie: burgers kunnen besluiten niet meer mee te doen vanwege een negatief beeld van de Provincie; medewerkers kunnen hun enthousiasme missen vanwege negatieve ideeën over de burger. Verwachtingsmanagement (zie boven) is van het grootste belang om de beeldvorming “zuiver” te houden.

9.6. Gebruikte methoden

Een veelheid aan methoden is ingezet. Voor een gewenst effect, dienen methoden tevoren goed doordacht en met zorg voorbereid te zijn. Methoden die niet goed werken of niet goed kunnen worden toegelicht, worden door burgers niet serieus genomen en hinderen het proces. Iedere pilot heeft een eigen dynamiek waarvoor een specifieke aanpak nodig is. De gebruikte aanpak en methoden beïnvloeden ook de beeldvorming over het participatieve proces. Praktisch gezien is de inrichting van de zaal van belang voor de dynamiek van een bijeenkomst: een setting waarbij burgers verspreid worden over de zaal, bijvoorbeeld in een U-vorm, met vertegenwoordigers van de Provincie, andere overheden en andere betrokkenen tussen de burgers in, blijkt goed te werken in termen van communicatie. Het leervermogen van de Provincie heeft zich gemanifesteerd door middel van het expertteam (bijv. door de beslissing om met een “top 3” te werken bij de scenario’s van de N246).

9.7. Belang vast contactpersoon

Tijdens de participatieve trajecten waarderen de burgers een vast contactpersoon; een persoon met expertise en sociale competenties die de partijen bij elkaar brengt. We hebben in drie van de vijf

pilots gezien hoe een dergelijke contactpersoon fungeert als smeerolie en daarmee een vitale rol speelt in het participatieve proces. Deze contactpersoon kan een afgevaardigde van de Provincie of een andere overheid zijn, maar het kan ook een burger zijn. Zodoende kan een contactpersoon formeel of informeel functioneren. De aanwezigheid van dergelijke personen is niet altijd voorspelbaar, maar als deze zich aandient kan deze zeer belangrijk zijn.

9.8. Onduidelijkheid in terminologie

Het uitrollen van burgerparticipatie binnen de Provincie loopt nu soms aan tegen onduidelijkheid over de gebruikte terminologie. Zo bestaat er onduidelijkheid over wat precies bedoeld wordt met burgerparticipatie (zie boven). Ook richting de burger is de inhoud van de gebruikte termen vaak lastig uit te leggen. Hiernaast zien we ook dat jargon (afkortingen, technische begrippen, beleidstermen) dat door medewerkers wordt gebezigd, door de burger vaak niet begrepen wordt.

9.9. Onduidelijke borging in de organisatie

De bestuurlijk-ambtelijke motivatie voor burgerparticipatie is vastgelegd in het coalitieakkoord 2011- 2015 en in het nieuwe coalitieakkoord. Echter, wanneer wij van een afstand kijken naar wat wij in het afgelopen jaar hebben gezien tijdens ons onderzoek, constateren we dat de organisatorische borging van burgerparticipatie niet altijd duidelijk is. We hebben regelmatig gehoord dat de ambtelijke organisatie aan de slag is gegaan met burgerparticipatie ‘omdat de bestuurders het hebben omhelsd’, maar de vraag rijst wat er concreet wordt gedaan met participatie.

Er zijn vijf pilots gestart. Sommige medewerkers (bijv. omgevingsmanagers en communicatiemedewerkers) geven aan ‘iets’ met burgerparticipatie te doen en stellen dat dit een onderdeel is van hun brede taakomschrijving. Hun precieze opdracht aangaande burgerparticipatie is echter niet geëxpliciteerd. Een vraag hierbij is hoe de inzet van burgerparticipatie wordt gewaardeerd. Wordt er gekeken naar het project waarvoor is gekozen om het in te zetten? Zo ja, wie is verantwoordelijk voor de inzet van burgerparticipatie (omgevingsmanager, communicatiemedewerker, projectleider, sectormanager)? Wordt ervoor gekozen om in alle projecten een afweging te maken of burgerparticipatie de kwaliteit van het project kan verhogen (in een soort participatieparagraaf)? Of is iedereen verplicht om iets aan burgerparticipatie te doen (als integraal onderdeel takenpakket)? Vormt burgerparticipatie een onderdeel van werkplangesprekken met medewerkers?

Aangezien de pilots onder verschillende bestuurders vallen, lijkt de bestuurlijke borging gefragmenteerd. Vanuit de directie hebben we meegekregen dat iedere bestuurder anders aankijkt tegen en anders omgaat met de notie van burgerparticipatie. Het vraagstuk of burgerparticipatie naast de uitvoerende fase ook plaats zou moeten vinden in de agenderende en beleidsvoorbereidende fase, roept intern vragen op over hoe burgerparticipatie bij de directie Beleid vorm zou moeten krijgen, in plaats van alleen bij de directie BU. Hoewel we in onze interviews geen verschil hebben geconstateerd tussen Beleid en BU wat betreft enthousiasme of kritiek over burgerparticipatie, was tijdens interne workshops vooral BU vertegenwoordigd. Dit roept de vraag op hoe burgerparticipatie verankerd is in de organisatie. In het verlengde hiervan ligt de uitdaging om burgerparticipatie te laten leiden tot echte verandering in het beleid van de Provincie, met een directer contact met en meer invloed van de burger.

9.10. Geschikt of ongeschikt: welke projecten

Vergeleken met gemeentelijke participatieve projecten, zijn bij provinciale projecten nut, noodzaak en urgentie aanvankelijk vaak minder duidelijk voor de burgers. Toch hoeft dit de inzet van burgerparticipatie niet te belemmeren. Echter, wanneer er nauwelijks ruimte is voor de invloed van burgers op de resultaten, bijvoorbeeld omdat de kaders al geheel vast staan, blijft er niets anders over dan 'informeren'. Burgers en ook veel medewerkers van de Provincie vinden dat dit eigenlijk niet als participatie gezien kan worden. Zelfs nimby-projecten met daadwerkelijke ruimte voor burgers om invloed uit te oefenen, blijken succesvol te kunnen zijn als participatief project (zoals Dijkversterking).

Projecten waarbij het Rijk opdrachtgever is en de Provincie beleid uitvoert (zoals bij WoL) blijken minder geschikt als participatief project, vanwege de beperkte invloed van burgers (lage trede op de participatieladder), de late fase in de beleidscyclus (beleidsuitvoering) en omdat de uiteindelijke besluiten op grote afstand van de burgers worden genomen.

Burgerparticipatie lijkt eerder als een succes te worden ervaren wanneer het vroeg in de beleidscyclus plaatsvindt en burgers daadwerkelijk invloed hebben op de resultaten (bijvoorbeeld Herbestemming Monumenten). Een provinciaal beleidsconcept dat ontwikkelingen in gang zet kan sneller rekenen op enthousiasme onder burgers dan een beleidsconcept dat restricties met zich meebrengt.

GEBRUIKTE LITERATUUR

Agar, M. H. (1996). The professional stranger: An informal introduction to ethnography (2nd ed). San Diego: Academic Press.

Almekinders, C., Beukema, L. & Tromp, C. (Eds). (2009). Research in Action: Theories and Practices for Innovation and Social Change. Wageningen: Wageningen Academic Publishers.

Arnstein, S. R. (1969). A ladder of citizen participation. Journal of the American Institute of planners, 35(4), 216-224.

Bang, H. (2005). Among everyday makers and expert citizens. Remaking governance: peoples, politics and the public sphere, 159-178.

Bang, H. P., & Sörensen, E. (2003). 11 The Everyday Maker: Social capital and participation in everyday life, 148.

Barnett C. (2004). Spaces of Democracy: geographical perspectives on citizenship, participation and representation. London: Sage.

Bate, P., Khan, R., & Pye, A. (2000). Towards a culturally sensitive approach to organization structuring: Where organization design meets organization development. Organization Science, 11(2), 197-211.

Baud, I.S. A. & Nainan, N. (2008). 'Negotiated Spaces' for Representation in Mumbai: Ward Committees, Advanced Locality Management and the Politics of Middle-Class Activism. Environment and Urbanization 20(2): 483–499.

Beaumont, J. & Loopmans, M. (2008). Towards radicalized communicative rationality: resident involvement and urban democracy in Rotterdam and Antwerp. International Journal of Urban and Regional Research, 32(1), 95-113.

Beaumont, J. & Nicholls, W. (2008). Plural governance, participation and democracy in cities. International Journal of Urban and Regional Research, 32(1), 87-94.

Blakeley, G. (2010). Governing ourselves: citizen participation and governance in Barcelona and Manchester. International Journal of Urban and Regional Research, 34(1), 130-145.

Boeije, H.R. (2010). Analysis in qualitative research. London: Sage.

Clarke, J. (2010). Enrolling ordinary people: governmental strategies and the avoidance of politics?. Citizenship studies, 14(6), 637-650.

Cornwall, A. (2002). Locating Citizen Participation, IDS Bulletin 33(2): 49–58.

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

Emerson, R. M., R. I. Fretz & L. L. Shaw (2001). Participant Observation and Fieldnotes. In: Atkinson, P., A. Coffey, S. Delamont, J. Lofland & L. Lofland. Handbook of ethnography. London: Sage, pp. 352-368.

Fallov, M. A. (2010). Community capacity building as the route to inclusion in neighbourhood regeneration? International Journal of Urban and Regional Research, 34(4), 789-804.

De Graaf, L., Van Hulst, M., & Michels, A. (2014). Enhancing Participation in Disadvantaged Urban Neighbourhoods. Local Government Studies, (ahead-of-print), 1-19.

Van Hulst, M., de Graaf, L., & van den Brink, G. (2012). The work of exemplary practitioners in neighborhood governance. Critical Policy Studies, 6(4), 434-451.

Hulst, M. van, M. Koster & J. Vermeulen (2015, forthcoming). Ethnographic research. In: M. J. Dubnick and D. A. Bearfield (eds.) Encyclopedia of Public Administration and Public Policy 3rd Edition.

Jessop, B. (2002). Governance and meta-governance in the face of complexity: On the roles of requisite variety, reflexive observation, and romantic irony in participatory governance. In Participatory Governance in Multi-Level Context (pp. 33-58). VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Koster, M. (2014). Bridging the gap in the Dutch participation society: New spaces of governance, brokers, and informal politics. Etnofoor 26(2): 49-64

Leclercq-Vandelanoitte, A. (2011). Organization as discursive constructions: a Foucauldian Approach. Organization Studies, 32(9):1247-1271

MacLeavy, J. (2009). (Re)Analysing community empowerment: Rationalities and technologies of government in Bristol's new deal for communities. Urban Studies, 46(4), 849-875.

Newman, J., & Tonkens, E. (2011). Participation, responsibility and choice: summoning the active citizen in western European welfare states. Amsterdam University Press.

Rubin, H. J. & I. S. Rubin (2005). Qualitative Interviewing: The Art of Hearing Data. (2nd ed). Thousand Oaks: Sage.

Veen, M. van der & J.W. Duyvendak (2014). Het gelijk van de bakfietsburger: Op eigen kracht onderuit. De Groene Amsterdammer 16 July 2014.

Wedel, J. R., Shore, C., Feldman, G., & Lathrop, S. (2005). Toward an anthropology of public policy. The Annals of the American Academy of Political and Social Science, 600(1), 30-51.

Weiss, R. S. (1994). Learning from Strangers: The Art and Method of Qualitative Interview Studies. New York: The Free Press.

Wijdeven, T. van de (2012). Doe-democratie. Delft: Eburon.

Yanow, D. (1996). How does a policy mean? Interpreting policy and organizational actions. Georgetown University Press.

BIJLAGE 1 – PILOTROJECTBESCHRIJVINGEN

Bron: GS-nota 3 juni 2014, Toelichting, Pilots Burgerparticipatie, kenmerk: 356189/356209

Project 1. Herbestemming Monumenten Noord-Holland

Naam project & trekker (ambtelijke en bestuurlijk)	Herbestemming-NH Bestuurlijke trekker: gedeputeerde Sweet Projectleider: Ernst van der Kleij (BEL/CC)
Korte beschrijving project (doel, rol PNH, fase)	Binnen het project Herbestemming-NH worden jaarlijks 3 objecten gekozen met een monumentenstatus. De keuze voor deze drie objecten voor 2014 is nagenoeg definitief. Deze projecten zijn meestal niet in eigendom van de Provincie. Het doel is om dat erfgoed te revitaliseren en een nieuwe functie / bestemming te geven. De Cultuurcompagnie krijgt subsidie van de Provincie om dit uit te voeren. De Provincie is nauw betrokken bij de uitvoering en aansturing. Het voorstel is om een van deze drie projecten als pilotproject burgerparticipatie te benoemen.
Betrokken partijen	Provincie, Cultuurcompagnie en de bewoners die in het desbetreffende gebied wonen. Plus de initiatiefnemers die plannen ontwikkelen voor de herbestemming.
Maatschappelijke impact project	Deze erfgoed objecten hebben vaak een maatschappelijke functie, zoals een kerk of een school. Voor bewoners uit dat gebied hebben deze gebouwen vaak een emotionele waarde. Om die reden worden zij intensief betrokken bij het proces.
Planning project	In 2014 worden 3 projecten uitgevoerd. Een daarvan kan als pilotproject benoemd worden.
Ervaring projectleider (instapniveau)	De Cultuurcompagnie heeft veel ervaring met burgerparticipatie rondom de herbestemming van monumenten, maar ook met andere projecten. Zij staan er erg open voor om binnen een pilot te kijken hoe er voor een meer vernieuwende aanpak gekozen kan worden.
Beschrijving proces burgerparticipatie tot nu toe (activiteiten)	Bij herbestemmingsopgaven wordt vaak in twee bijeenkomsten samen met bewoners ideeën en mogelijkheden geïnventariseerd voor herbestemming. Vervolgens wordt er een risicodrager gezocht. Bij een pilotproject kunnen we onderzoeken of dit proces anders ingevuld kan worden.
Welke activiteiten mbt burgerparticipatie zijn gepland?	De activiteiten gaan in mei 2014 van start.
Zijn er gevoeligheden / weerstand (te verwachten)?	Herbestemmingsobjecten zijn vaak van grote waarde voor de omwonenden. Tegelijk hebben ze een lage marktwaarde, dat spanning op kan leveren. Bewoners willen graag betrokken worden bij de herbestemming.
Op welke trede van de participatieladder staat project nu? En in de toekomst?	Deze projecten vormen een combinatie van consultatie en uiteindelijk zelforganisatie.
Waar ligt de ruimte om te experimenteren?	De ruimte om te experimenteren ligt in de aanpak en invulling van het proces, in samenwerking met de Cultuurcompagnie.
Wat is er nodig voor een pilot?	Goede samenwerkingsafspraken met de Cultuurcompagnie.

Project 2. Identiteit Kustplaatsen

Naam project & trekker (ambtelijke en bestuurlijk)	Identiteit Kustplaatsen Bestuurlijke trekker: gedeputeerde Geldhof Projectleider: Martijn Vos (BEL/Wat)
Korte beschrijving project (doel, rol PNH, fase)	Doel van het project is om de kustplaatsen aan de Noord-Hollandse kust economisch en toeristisch te versterken. De Provincie doet dit door voor alle kustplaatsen een identiteitsprofiel op te stellen m.b.v. de methode 'identity matching'. Hiermee kunnen kustplaatsen zichzelf onderscheiden van elkaar en een uniek aanbod ontwikkelen, passend bij hun identiteit, waarmee ze hun kustplaatsen een impuls kunnen geven. De Provincie faciliteert fase 1, de ontwikkeling van het identiteitsprofiel. Daarna kunnen gemeenten en ondernemers verder met fase 2, waarin ze de markt in kaart gaan brengen voor hun aanbod. De volgende kustplaatsen zijn al afgerond: Den Helder, Zandvoort, Callantsoog, Wijk aan Zee, Castricum, Julianadorp, Texel, Bloemendaal, Heemskerk. Voorgesteld wordt om Petten en St. Maartenszee als pilot aan te merken.
Betrokken partijen	Gemeenten, ondernemers, bewoners, bezoekers van de kustplaatsen. Provincie faciliteert fase 1.
Maatschappelijke impact project	De kustplaatsen in Noord-Holland hebben het moeilijk. Er is lange tijd niet meer in geïnvesteerd, waardoor ze in verval dreigen te raken. Hierdoor gaan ze met elkaar concurreren in plaats van dat ze hun eigen aanbod ontwikkelen. Er ontbreekt een kader waarbinnen initiatieven worden getoetst, met het risico dat gemeenten gaan inzetten op initiatieven die niet echt bij hun passen en dus niet toekomstbestendig zijn. Het project Identiteit Kustplaatsen bouwt een platform waarop de identiteit kan worden vastgesteld om vervolgens passende voorstellen te ontwikkeld, zowel door de gemeenten als het bedrijfsleven. Met het ontwikkelde identity board kunnen zij beter matchen, toetsen en briefen. Het primaire doel is niet dat de burgers eigen initiatieven gaan ontwikkelen, maar dat mag natuurlijk wel. De rol van burgers is vooral in de 1e fase essentieel bij het bepalen van de identiteit.
Planning project	In 2014 wil de Provincie alle individuele identiteitsprofielen opleveren en op basis daarvan een profiel maken voor de hele kust.
Ervaring projectleider (instapniveau)	Martijn Vos is betrokken bij de eerder uitgevoerde identity matching.
Beschrijving proces burgerparticipatie tot nu toe (activiteiten)	In twee workshops worden gemeenten, bewoners, ondernemers uit de desbetreffende kustplaatsen betrokken. Samen brengen zij de identiteit van de kustplaats in beeld. Het proces wordt begeleid door twee Provincie ambtenaren, die hiervoor zijn opgeleid. In de eindpresentatie presenteren zij de resultaten en geven zij een advies. Het is aan de gemeente om daarna te bepalen of zij, op eigen kosten, verder wil gaan met fase 2. Een aantal kustplaatsen zijn daar inmiddels mee bezig.
Welke activiteiten mbt burgerparticipatie zijn gepland?	De pilot word gekoppeld aan kustplaatsen Petten en St Maartenzee. Daarin zal het proces worden uitgevoerd zoals bij andere kustplaatsen.
Zijn er gevoeligheden /	In een aantal kustplaatsen hebben we gezien dat met name bewoners

weerstand (te verwachten)?	niet altijd zitten te wachten op een toeristische impuls, omdat ze geen behoefte hebben aan een grote toename van toerisme in hun gemeente. Daarnaast vormen de kleine kustgemeenten vaak een hechte gemeenschap en dat willen ze beschermen, dat tot weerstand kan leiden. Daarnaast worden er met de uitvoering van fase 1 verwachtingen gewekt bij de bevolking. Dat kan gevoelig liggen, wanneer de gemeente besluit niet verder te gaan met fase 2. Tot slot, brengt de Provincie een onafhankelijk advies uit op basis van de input in de workshops en het onderzoek dat daarop volgt. Dit sluit niet altijd aan bij de ambities van de gemeente en kan gevoelig liggen.
Op welke trede van de participatieladder staat project nu? En in de toekomst?	Fase 1 is duidelijk coproductie. Gemeenten, bewoners en ondernemers stellen samen hun identiteit vast. Kennis en ervaring van bewoners is daarvoor essentieel. Zij worden aan de voorkant van het proces betrokken. In de fasen daarna is betrokkenheid van bewoners minder een doel. De hoop en verwachting is wel dat bewoners, naar aanleiding van fase 1, eigen initiatieven gaan ontplooien en betrokken blijven om te garanderen dat nieuwe ontwikkelingen blijven aansluiten bij de identiteit van hun plaats.
Waar ligt de ruimte om te experimenteren?	De methode identity matching wordt in elke kustplaats op dezelfde wijze toegepast en uitgevoerd. In de uitvoering van het proces is dan ook weinig ruimte om verder te experimenten. Deze methode is op zichzelf echter zeer vernieuwend voor de Provincie en is om die reden interessant om te monitoren, om daar van te leren. In de monitoring onderzoeken we de methode 'identity matching' als aanpak, kan het op meer projecten worden ingezet? Daarnaast monitoren we de vervolgacties binnen de gemeenten: hoe groot is de bereidheid om de volgende stap te zetten? Spelen ondernemers vanuit eigen beweging in met hun marketing op de eerder vastgestelde identiteit? Hoe is de betrokkenheid van burgers op de langere termijn, etc.
Wat is er nodig voor een pilot?	Nvt

Project 3. Trajectstudie N244A (N246)

Naam project & trekker (ambtelijke en bestuurlijk)	Trajectstudie N244A Bestuurlijke trekker: gedeputeerde Post Projectleider: Joop Klinkhamer (BEL/VV)
Korte beschrijving project (doel, rol PNH, fase)	Het bevindt zich nu in de studiefase. De Provincie wil de verkeersveiligheid verbeteren en de capaciteit van de weg vergroten. Op dit moment worden verschillende scenario's en oplossingsrichtingen uitgewerkt. T.a.v. de capaciteit en de veiligheid zijn analyses uitgevoerd en is bekend wat de technische vereisten zijn.
Betrokken partijen	Er is een interne projectgroep met Beleid en B&U. De gemeenten zijn daar ook bij aangesloten. Daarnaast zijn het hoogheemraadschap, de scheepvaart en bewoners direct betrokken. Het is nog onduidelijk hoe andere gebruikers van de weg betrokken worden.
Planning project	In 2013 zijn de oplossingsrichtingen bekend. In 2014 starten met communicatie- en participatietraject. In 2016 gaat het project in uitvoering.

Beschrijving proces burgerparticipatie tot nu toe (activiteiten)	In de periode 2009 / 2010 zijn gesprekken geweest met betrokken bewoners. Mensen zijn bekend met de opgave.
Welke activiteiten mbt burgerparticipatie zijn gepland?	De scenario's worden aan de omgeving gepresenteerd zodra ze klaar zijn (in 2014). Mochten bewoners nog een ander (kwalitatief) scenario willen toevoegen, dan wordt bekeken of en hoe dat is in te passen.
Zijn er gevoeligheden / weerstand (te verwachten)?	Bewoners hebben last van geluidsoverlast, veroorzaakt door auto's. Bij verbreding van de weg kan dit mogelijk toenemen. Daarnaast wordt er een parallelweg aangelegd, hetgeen niet door iedereen als even positief wordt ervaren.
Op welke trede van de participatieladder staat project nu? En in de toekomst?	Het project richt zich nu vooral op informatie en consultatie. Is er ruimte om samen te gaan ontwerpen (co-creatie)?
Waar ligt de ruimte om te experimenteren?	Het proces ligt nog redelijk open, dus er is veel ruimte om te experimenteren met burgerparticipatie. De inzet is om daarmee meer draagvlak te creëren voor het project en de uitvoering. Onderdeel van het project is tevens de verplaatsing van een fietspad dat nu op de dijk ligt. De keuzen hierover goed aan de bewoners worden voorgelegd.
Wat is er nodig voor een pilot?	Indien het participatieproces tot extra werkzaamheden leidt, dan is er behoefte aan ondersteuning. Een meedenkkracht voor het opstellen van de aanpak.

Project 4. Dijkversterking Hoorn-Amsterdam (Edam)

Naam project & trekker (ambtelijke en bestuurlijk)	Dijkversterking Hoorn-Amsterdam. Bestuurlijke trekker: gedeputeerde Geldhof Projectleider: Hans Eikelenboom, samen met Peter Boon (BEL/Wat) en Mathea Mevissen (BEL/GG). Annebet van Duinen (BEL/CC) is betrokken vanwege monumentenstatus dijk.
Korte beschrijving project (doel, rol PNH, fase)	Het project Dijkversterking Hoorn-Amsterdam raakt heel direct aan de leefomgeving van burgers. De belangrijkste aanleiding voor de versterking van de dijk is waterveiligheid, maar het project raakt ook direct aan thema's zoals verkeersveiligheid, natuur en recreatie. Het Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier is de beheerder van de dijk en trekker van het project. De Provincie heeft een andere rol als bevoegd gezag voor de MER en de natuurvergunningen. GS keurt uiteindelijk het definitieve dijkversterkingsplan goed. Voor de Provincie is het om die reden belangrijk dat er een goed plan wordt uitgewerkt waar draagvlak voor is onder de gemeenten en de bevolking. En daarnaast ziet de Provincie kansen om kwaliteit toe te voegen aan het project, door de opgave meer integraal, vanuit verschillende beleidsterreinen te benaderen. Westelijk van Hoorn ligt een extra ontwerpopgave, waar een inrichtingsplan klaar ligt. De gemeente Hoorn staat positief tegenover een meer integrale aanpak, waarin burgerparticipatie een expliciete plek zou kunnen krijgen.
Betrokken partijen	Hoogheemraadschap is beheerder van de dijk en trekker van het project. De Provincie is bevoegd gezag voor de MER en de natuurvergunningen en keurt het definitieve dijkversterkingsplan goed. Er is een bestuurlijke stuurgroep met 6 gemeenten en Provincie

	en een ambtelijke projectgroep, waar de Provincie in zit. Daarnaast is er een adviesgroep met burgers, dorpsraden, Landschap NH, Kwade Zwanen etc. De Provincie is geen lid van de adviesgroep, maar schuift daar wel aan. Gemeente Hoorn is een belangrijke partij.
Maatschappelijke impact project	De maatschappelijke impact van het project is groot. De dijkversterking beslaat een groot gebied en zal meerdere jaren duren. In sommige delen van de dijk is veel weerstand, bijvoorbeeld in het gebied Edam-Volendam. Bij de dijkversterking Hoorn-Enkhuizen had het Hoogheemraadschap dit sterk onderschat. De gemeente Hoorn is enthousiast om met het inrichtingsplan aan de slag te gaan.
Planning project	De planning is om in 2014 een nieuw voorkeursalternatief te kiezen, op grond waarvan de planvorming verder ter hand wordt genomen. Op dit moment wordt het nieuwe voorkeursalternatief voorbereid. De ontwerpopgave westelijk Hoorn is daar dan een onderdeel van.
Ervaring projectleider (instapniveau)	De officiële projectleiding ligt bij het Hoogheemraadschap. Zij hebben een communicatietraject opgestart met omgevingsmanagers, maar weinig ervaring met echte participatie. Vanuit de Provincie is er veel ervaring met Culturele planologie en schetsend ontwerpen.
Beschrijving proces burgerparticipatie tot nu toe (activiteiten)	Vanuit het Hoogheemraadschap is een communicatietraject opgestart. Door de Provincie zijn ateliers georganiseerd, waarin burgers konden meedenken over de dijkversterking, met als resultaat een inspiratieboek. Mede met deze input heeft de Provincie een eigen ontwerp gemaakt.
Welke activiteiten mbt burgerparticipatie zijn gepland?	De aanpak wordt op dit moment uitgewerkt, de pilot start op het juiste moment.
Zijn er gevoeligheden / weerstand (te verwachten)?	De gemeente Hoorn heeft een inrichtingsplan klaar liggen en is enthousiast om als eerste aan de slag te gaan. Daar zal begin 2014 een apart participatieve ontwerpopgave gaan starten.
Op welke trede van de participatieladder staat project nu? En in de toekomst?	Er is veel aandacht voor informatie en consultatie van belanghebbenden en omwonenden. In de ateliers is gewerkt met co-creatie, maar wat gebeurt er uiteindelijk met die input? Is er meer ruimte voor co-creatie?
Waar ligt de ruimte om te experimenteren?	De experimenteerruimte lijkt vooral te liggen bij de ontwerpopgave westelijk van Hoorn. Met het inrichtingsplan dat klaar ligt is veel ruimte om daar een vernieuwende participatieve aanpak voor te ontwikkelen. Daar zou mogelijk ook een (onafhankelijke) procesbegeleider vanuit de Provincie aangesteld kunnen worden.
Wat is er nodig voor een pilot?	Bestuurlijk commitment is een eerste essentiële voorwaarde, waaronder een samenwerkingsafspraak Provincie-HHNK.

Project 5. Wind op Land

Naam project & trekker (ambtelijke en bestuurlijk)	Herstructurering Wind op Land (WoL) Bestuurlijke trekker: gedeputeerden Bond en Talsma Projectleider: Jacco Rodenburg, Yolande Koot (BEL/Mil)
Korte beschrijving project (doel, rol PNH, fase)	Het project herstructurering WoL is gericht op de ontwikkeling van aanvullend 105,5 MW windenergie in Noord-Holland onder strikte herstructureringsvoorwaarden van PS. Binnen het project wordt enerzijds een ruimtelijk en economisch spoor bewandeld, waarin de

	ruimtelijk-economische randvoorwaarden worden geformuleerd voor de plaatsing van windturbines. Daarnaast wordt een maatschappelijk spoor bewandeld, waarin maatschappelijke organisaties, bewoners, initiatiefnemers en windcoöperaties ,gemeenten, branche-organisaties worden betrokken bij de ontwikkeling en uitvoering van het projectplan WoL. Gesproken wordt over 'herstructurering' omdat oude molens worden weggenomen in ruil voor het plaatsen van (minder maar krachtigere) windturbines. Zeer politiek /maat-schappelijk gevoelig project, bovendien zeer krappe planning; eind 2014 moeten uiterlijk -conform afspraken met Rijk- de windgebieden in NH ruimtelijk zijn vastgelegd. Uiterlijk 2020 moeten molens draaien.
Betrokken partijen	De Provincie werkt samen met gemeenten, het ministerie van EZ, initiatiefnemers zoals Eneco, gemeentelijke initiatiefnemers, windcoöperaties, maatschappelijke organisaties, branche-organisaties.
Planning project	Het projectplan WoL is in december 2013 vastgesteld. Eind 2014 moet duidelijk zijn in welke aangewezen gebieden windenergie is toegestaan en welke kansrijke initiatieven begin 2015 vergunning aan kunnen vragen. In september 2014 komt een geactualiseerd beleidskader WoL in GS tezamen met wijziging PRV en SV voor WoL en concept-plan MER. Daarna komt het in PS. In december stelt PS gewijzigde PRV/SV vast. In het beleidskader zullen ook kaders voor participatie (financieel, proces) en draagvlak worden opgenomen. In 2015 kunnen gebiedsprocessen starten voor de daadwerkelijke plaatsing van windturbines op de specifieke te kiezen locaties. Vanaf dit punt nemen de ontwikkelaars het stokje over, zij maken voorstellen voor de invulling op maat per gebied. Zij krijgen van de Provincie randvoorwaarden mee, ook t.a.v. de participatie.
Beschrijving proces burgerparticipatie tot nu toe (activiteiten)	Er is een hele voorgeschiedenis op het gebied van burgerparticipatie in de Wieringenmeer waar twee windweekenden zijn georganiseerd in het kader van culturele planologie. Recent zijn drie ronde tafel gesprekken geweest, georganiseerd door de Provincie, waarin diverse belangenorganisaties aanwezig waren. Hierin hebben de gedeputeerden gekozen voor een open planproces, wat gewaardeerd wordt door de betrokkenen.
Welke activiteiten mbt burgerparticipatie zijn gepland?	Op 17 april staat een grote conferentie voor iedereen die betrokken is of een rol heeft in het kader van WoL. Tijdens deze conferentie zullen initiatiefnemers een pitch geven, waarin zij o.a. ingaan op hoe zij om willen gaan met participatie. In mei/juni en het najaar zullen weer nieuwe bijeenkomsten volgen met bewoners en maatschappelijke organisaties. Vanaf 2015 gaat de markt verder met het uitwerken van concrete plannen. De participatie zal soms door de markt opgepakt kunnen worden (zie opm. randvoorwaarden), soms zal de Provincie de helpende, faciliterende hand bieden i.v.m. de bezwaren op de betreffende plek.
Zijn er gevoeligheden / weerstand (te verwachten)?	Windenergie op land kent een lange geschiedenis van maatschappelijke weerstand, waardoor het onderwerp politiek gevoelig ligt. Dit maakt een heldere strategie voor burgerparticipatie en het verkennen van de mogelijkheden voor (financiële) participatie door bewoners en lokale partijen belangrijk.
Op welke trede van de	Bewoners en andere belanghebbende willen vooral betrokken worden

participatieladder staat project nu? En in de toekomst?	bij het besluit voor de aanwijzing van locaties van windturbines en willen invloed hebben op aanwijzing maar vooral op windpark in hun achtertuin. De criteria voor de aanwijzing van deze gebieden worden bepaald door de Provincie. Bewoners hebben wel tot op zekere hoogte (initiatiefnemers hebben vaak al gronden in bezit, kan niet op elke willekeurige plek verplaatst worden)zeggenschap in waar de turbines binnen die aangewezen gebieden geplaatst gaan worden. De vraag is of het participatieproces van consultatie richting coproductie kan gaan.
Waar ligt de ruimte om te experimenteren?	De experimenteerruimte ligt vooral in de participatie methoden die ingezet worden om bewoners /belangenorganisaties te betrekken en mee te nemen in het proces, te beginnen vanaf de zomer 2014. Najaar 2014 worden rond concept-plan MER vanuit de Provincie al eerste gebiedsprocessen gestart rond windgebieden waar ook kansrijke initiatieven zitten. Vanaf 2015 worden bewoners uitgenodigd door initiatiefnemers (en de Provincie) om mee te denken over waar de turbines daadwerkelijk zullen komen. En over de mogelijkheden voor financiële participatie. En meedenkkracht voor de gebiedsprocessen die in dat kader, in 2015, plaats zullen vinden. In de pilot kan vanaf de zomer 2014 aandacht gegeven worden aan de invulling van de diverse participatie activiteiten. Maar aanvullend kan al bestudeerd worden onder welke randvoorwaarden de initiatiefnemers de participatie dienen in te vullen vanaf 2015.
Wat is er nodig voor een pilot?	Er is een stevige druk op het project (mede i.v.m. afspraken met het rijk) om tempo te maken. Meer of andere vormen van participatie mag niet leiden tot een vertraging van het planproces. Dit vergt een slimme vorm van organiseren.

BIJLAGE 2 – AANVULLENDE UITLEG ONDERZOEKSBENADERING EN METHODEN

Onderzoeksmethodologie en –ontwerp

Dit onderzoek is kwalitatief en interpretatief van aard. Ervan uitgaande dat mensen 'meaning-making creatures' zijn (Yanow 1996:5) richt dit onderzoek zich op de betekenisgeving van betrokkenen: hoe praten zij over burgerparticipatie en met welke handelingen geven ze vorm aan burgerparticipatie? In dit onderzoek hebben we geanalyseerd hoe de verschillende betrokkenen betekenis geven aan burgerparticipatie, zowel in wat ze zeggen en schrijven als in wat ze doen. Het kwalitatieve en interpretatieve karakter van het onderzoek betekent tevens dat de analyse sterk data-gedreven is, waarbij lopende processen bestudeerd worden en reflectie plaatsvindt op hetgeen al heeft plaatsgevonden. Door middel van een iteratief proces zijn we gekomen tot een analyse waarin relevante theorieën over burgerparticipatie worden aangewend om de verzamelde data (het empirisch materiaal) inzichtelijk te maken (Agar 1996, Boeije 2010).

Onderzoeksstrategie en methoden

De onderzoeksstrategie is interpretatief (etnografisch) actie-onderzoek (Agar 1996, Almekinders et al. 2009, Hulst et al. 2015). Dit onderzoek is uitgevoerd volgens de strategie van "studying through" (Wedel et al. 2005). Hierbij is data verzameld (middels interviews, observaties en documentanalyse) binnen de verschillende niveaus van de gehele organisatie, met als doel erachter te komen hoe beleid gestalte krijgt vanaf het ontwerp door de verantwoordelijke beleidsmakers tot aan de uiteindelijke uitwerking ervan met de burgers. Op deze wijze is zowel een horizontale als een verticale dwarsdoorsnede gemaakt van het werken met burgerparticipatie bij de Provincie Noord-Holland.

Onderstaande methoden zijn gebruikt om de data te verzamelen en te analyseren:

1. *Participatieve observatie*
   We hebben geobserveerd gedurende verschillende bijeenkomsten: zowel bij participatieve bijeenkomsten (o.a. ateliers) binnen de vijf pilot-projecten als bij bijeenkomsten van de Provincie over het uitrollen van burgerparticipatie (o.a. workshops). Hiermee hebben we 'on the job' gemonitord wat er gebeurt tijdens de ateliers en hiervan gedetailleerde aantekeningen gemaakt (Emerson, Fretz & Shaw 2001). We hebben hier kunnen analyseren hoe burgerparticipatie gestalte krijgt in de vijf projecten.

2. *Exploratieve open interviews*
   We hebben een klein aantal open interviews afgenomen met een aantal sleutelfiguren binnen verschillende geledingen van de ambtelijke organisatie. Deze exploratieve interviews boden een eerste indruk in wat er speelt in de verschillende projecten, binnen de Provincie als geheel en tussen de verschillende partijen onderling, met betrekking tot burgerparticipatie.

3. *Semi-gestructureerde interviews*
   We hebben in totaal 41 interviews afgenomen, waarbij met 44 betrokkenen gesproken is (3 interviews waren met 2 respondenten tegelijkertijd). We hebben deze interviews afgenomen met verschillende medewerkers uit allerlei geledingen van de ambtelijke organisatie van de Provincie, met individuele burgers en vertegenwoordigers van dorpsraden of betrokken private organisaties. Alleen bij de pilot WoL hebben wij, vanwege van de politieke gevoeligheid van het project, geen interviews afgenomen bij burgers. Alle interviews zijn afgenomen op basis van een topic-lijst, welke is opgesteld aan de hand van de

eerste bevindingen uit participatieve observaties en exploratieve open interviews. Hiermee hebben we zowel 'on the job' als in retrospectief onderzocht hoe de betekenisgeving aan burgerparticipatie plaatsvindt binnen de projecten (Weiss 1994, Rubin & Rubin 2005).

4. *Verzamelen documenten*
   We hebben de verschillende beleidsdocumenten en andere relevante teksten verzameld en bestudeerd. Het ging hierbij om documenten met betrekking tot burgerparticipatie in het algemeen en de pilotprojecten in het bijzonder.

5. *Analyse van de data*
   De bevindingen uit de participatieve observaties, interviews en documenten zijn aan elkaar getoetst om tot een integrale analyse van de data te komen (triangulatie). We hebben de verzamelde data eerst open en vervolgens axiaal gecodeerd (Boeije 2010). Op basis van deze analyse is dit rapport geschreven.

6. *Feedback & 'feed forward' sessies met de begeleidingscommissie*
   Gedurende het onderzoeksproces hebben we verschillende bijeenkomsten georganiseerd voor de terugkoppeling van de bevindingen met de begeleidingscommissie. De begeleidingscommissie heeft daarbij als klankbord gefungeerd; vervolgstappen zijn steeds gecommuniceerd met de commissie. Hiermee is een vorm van actie-onderzoek gehanteerd (Almekinders et al. 2009).

Raad voor het openbaar bestuur

Loslaten in vertrouwen

Naar een nieuwe verhouding tussen overheid, markt én samenleving

December 2012



Profiel

De Raad voor het openbaar bestuur (Rob) is een adviesraad van de regering en het parlement. De Rob is ingesteld bij Wet van 12 december 1996 (Wet op de raad voor het openbaar bestuur, Staatsblad 1996, nr. 623).

Taak

De wettelijke taak van de Raad is de regering en het parlement gevraagd en ongevraagd adviseren over de inrichting en het functioneren van de overheid. Daarbij geeft de Raad in het bijzonder aandacht aan de uitgangspunten van de democratische rechtsstaat.

Samenstelling

Tien onafhankelijke deskundigen op het terrein van het openbaar bestuur, politiek en wetenschap vormen samen de Raad voor het openbaar bestuur. Zij zijn geselecteerd op basis van hun deskundigheid en maatschappelijke ervaring. Daarnaast kunnen afhankelijk van het onderwerp tijdelijke leden de Raad versterken. De leden van de Raad worden bij Koninklijk Besluit benoemd.

Werkwijze

De Raad kan zowel gevraagd als ongevraagd advies uitbrengen. Adviesaanvragen kunnen van alle ministeries en van de Staten-Generaal afkomstig zijn. Bij het voorbereiden van zijn adviezen betrekt de Raad vaak mensen en organisaties die veel met het openbaar bestuur te maken hebben of die over relevante inhoudelijke expertise beschikken. Ook via andere activiteiten (publicaties, onderzoek, bijeenkomsten) levert de Raad een bijdrage aan het politiek-bestuurlijke en maatschappelijke debat. De komende jaren stelt de Raad het begrip ‘vertrouwen’ centraal. Het gaat daarbij om het vertrouwen tussen burgers en bestuur, maar ook om het vertrouwen van de verschillende overheden in elkaar.

Secretariaat

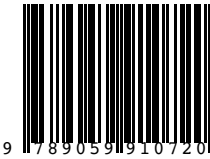
Een secretariaat ondersteunt de Raad voor het openbaar bestuur (en de Raad voor de financiële verhoudingen). De secretaris en zijn medewerkers leggen over hun werk verantwoording af aan de Raad. Het jaarlijkse Werkprogramma geeft sturing aan de werkzaamheden.

Adresgegevens

Bezoekadres: Korte Voorhout 7
Postadres: Postbus 20011, 2500 EA Den Haag
T 070 426 7540
E rob-rfv@rob-rfv.nl
www.rob-rfv.nl

Alle adviezen en andere publicaties zijn te vinden op
www.rob-rfv.nl

ISBN 978-90-5991-072-0
NUR 823



Loslaten in vertrouwen

Naar een nieuwe verhouding tussen overheid, markt én samenleving

December 2012

"Wees bij al uw arbeid, die ik op zich zelf hoog aansla, u ervan bewust, dat naast het overheidsrecht talloze krachten in het volk aanwezig zijn, die, geactiveerd, duizendmaal meer waard zijn dan honderd wetten."

ARP-Kamerlid (en oud-oorlogspremier) Pieter Sjoerds Gerbrandy in debat Tweede Kamer aan minister Donker van Justitie (PvdA), 19 november 1953.

"The role of citizens in our democracy does not end with your vote. America has never been about what can be done for us; it is about what can be done by us together, through the hard and frustrating but necessary work of selfgovernment."

President Barack Obama, toespraak na zijn winst bij de presidentsverkiezingen van 6 november 2012.

Voorwoord

"The Times They Are A-changing." (Bob Dylan, 1964)

Verandering hangt in lucht. Onze kijk op de rolverdeling tussen burger en overheid verandert. Bij het voorbereiden van het advies dat nu voor u ligt, zijn wij ons er extra van bewust geworden dat veel mensen in Nederland zich inzetten voor een doel of belang dat het eigenbelang overstijgt. Ze komen met plannen en ideeën om hun wijk of stad mooier te maken of zetten zich in voor een onderwerp dat hen bezighoudt. Ze organiseren hulp en zorg onder elkaar en verbeteren zo de kwaliteit van het leven van velen. Ze zoeken daarbij de samenwerking met gelijkgestemden en weten anderen daarbij te enthousiasmeren. De vele mogelijkheden van nieuwe en sociale media maken het ook steeds makkelijker om elkaar te vinden. Zo gaan steeds meer initiatieven buiten de overheid om. Daar waar het openbaar bestuur voorheen nog moest bedenken hoe het bewoners moest betrekken, staat de overheid nu voor de vraag wat haar eigenlijke rol is in relatie tot die vele maatschappelijke initiatieven.

Het verbaast dan ook niet dat minister Spies van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties kort na haar aantreden in december 2011 de Raad voor het openbaar bestuur vroeg advies uit te brengen over hoe de overheid burgers, maatschappelijke organisaties en bedrijven kan betrekken bij de uitvoering van overheidstaken. Zij zag bovendien in deze zogenaamde "vermaatschappelijking" een kans om een meer compacte overheid te realiseren. In dit advies komt de Raad onder meer tot de conclusie dat op termijn wellicht de overheid in omvang kan afnemen door taken over te laten aan andere actoren, maar dat dat niet het doel van vermaatschappelijking moet zijn. Sterker nog, de Raad betoogt dat Nederland een vitale samenleving héέft. En dat de vraag eerder is welke consequenties dat voor de besturingsfilosofie van de overheid moet hebben. Het is die vitale samenleving die mogelijkheden biedt om de overheid in ons land compacter te maken. Compacter moet de overheid vooral worden in pretenties en ambities. Het gaat om een minder 'gulzige' overheid, die ruimte laat voor maatschappelijk initiatief. Burgers en maatschappelijke organisaties hebben een overheid nodig die met ze meedenkt en hun initiatieven verder brengt in plaats van reguleert of overneemt. Overheidsorganisaties moeten zich aanpassen om een goede partner voor maatschappelijke initiatieven te kunnen zijn. Die verandering binnen de overheid gaat niet vanzelf, maar dient de volle aandacht van politiek en bestuur te krijgen. Dit te meer omdat belangrijke intermediaire instituties tussen overheid en burger (woningbouwcorporaties, onderwijs- en zorginstellingen) steeds meer de kenmerken van de verticaal bestuurde overheid vertonen in plaats van een bundeling van burgerinitiatieven, een rol die zij ooit in de horizontale verbanden van de samenleving hebben vervuld.

De val van het eerste kabinet-Rutte veranderde wellicht de politieke context van de adviesaanvraag van minister Spies, maar zeker niet de actualiteit van het onderwerp. In de aanloop naar de Tweede-Kamerverkiezingen bleken tal van partijen in hun programma's voorstellen te doen die beogen burgers en hun sociale verbanden meer ruimte te geven voor hun plannen, wensen en ideeën. Ook

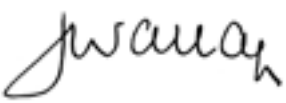
het nieuwe kabinet-Rutte II onderkent in zijn regeerakkoord het belang van ruimte voor initiatief en ondernemerschap. Ruimte geven aan de vitaliteit van de samenleving biedt ook het nieuwe kabinet grote kansen die aansluiten bij de ambities die VVD en PvdA in hun akkoord hebben neergelegd.

Verandering hangt in de lucht. De Raad was al een eind op streek toen bleek dat ook andere adviesraden vanuit hun eigen perspectief met dit onderwerp bezig waren, zijn of gaan. De voorzitters van de adviesraden wierpen daarom de vraag op of zij niet in gezamenlijkheid een advies konden uitbrengen. Zij kwamen tot het inzicht dat de tijd te kort was om een gezamenlijk advies uit te brengen. Veel adviesraden leverden wel inbreng en een apart cahier van door verschillende adviesraden opgestelde beschouwingen over vermaatschappelijking maakt integraal onderdeel uit van dit advies. Zo is op weg naar deze rapportage een bijzondere samenwerking tussen de adviesraden ontstaan die stimulerend was en die het belang van vermaatschappelijking onderstreept. We zien ten aanzien van verschillende vraagstukken een toenemende samenwerking en verbinding tussen mensen en groepen als onderdeel van een grote maatschappelijke verandering.

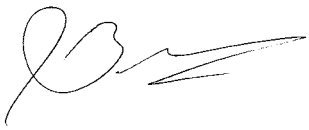
De Raad heeft behalve van belangrijke bijdragen van de andere adviesraden ook kunnen profiteren van tal van mensen die met ons mee wilden denken. Zo voerden de onderzoeksmasterstudenten Marlot Kuiper, Bob van de Velde en Sabine van Zuydam van de Utrechtse School voor Bestuurs- en Organisatiewetenschap (USBO) een gedegen onderzoek uit naar vermaatschappelijking in Verenigd Koninkrijk, Australië en Scandinavië. De Raad bracht hun onderzoek afzonderlijk uit als webpublicatie (zie www.rob-rfv.nl). Hun onderzoeksresultaten vormden de belangrijkste input voor Hoofdstuk 5 van dit advies.
Parallel aan ons adviestraject waren verschillende auteurs bereid over het adviesonderwerp in discussie te gaan op de website Sociale Vraagstukken. Wij danken hen, degenen die de moeite hebben genomen te reageren en hoofdredacteur Marcel Ham van Sociale Vraagstukken voor hun creatieve inbreng.
Daarnaast spraken we met tal van bevlogen ambtenaren, ondernemers, wetenschappers, politici en burgers (zie Bijlage II). We zijn al deze mensen dankbaar dat ze hun ideeën, visie en enthousiasme met ons hebben willen delen. Ze hebben een belangrijke bijdrage geleverd aan de ideevorming van de Raad.
Verder waren Geert Jan Braber (ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties), Geert Meeuwissen (Dienst Landelijk Gebied), Imrat Verhoeven (Universiteit van Amsterdam), Eric Vink (Awareness) en Nicole Zwart-Hendrikx (ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties) bereid om conceptversies van het rapport kritisch door te nemen en te becommentariëren. Daarvoor zijn wij hen zeer erkentelijk.
Uiteraard is en blijft de Raad verantwoordelijk voor de tekst die nu voor u ligt.

Dit advies is voorbereid door een werkgroep uit de Raad, bestaande uit Leon Frissen (voorzitter), drs. Hanneke Möhring, MMC en twee tijdelijke raadsleden die voor de duur van dit adviestraject aan de Raad zijn toegevoegd: Marco Pastors en Albertine van Vliet-Kuiper. De Raad is de tijdelijke collega's dankbaar voor hun collegialiteit, hun inbreng en creatieve betrokkenheid. De werkgroep werd vanuit de staf ondersteund door Eva de Best, MSc en drs. Rien Fraanje.

Verandering hangt in de lucht. De wereld van verticaal aangestuurde instituties staat voor de uitdaging zorgvuldig om te gaan met de dynamiek in de horizontale wereld. De vitale samenleving is een feit, het politieke bestuur moet zich inspannen het werk van de overheid zo in te richten dat ruimte wordt gemaakt voor de betrokkenheid en eigen verantwoordelijkheid van burgers. Dat is wat anders dan om financiële redenen taken over de schutting van de Haagse omheining te gooien of om ideologische redenen pleiten voor een kleinere overheid. Dat vraagt van het nieuwe kabinet om een bewuste keuze voor vermaatschappelijking en een kabinetsbrede, herkenbare bestuurlijke strategie hoe dat te bevorderen. Dat vraagt bovenal om *loslaten in vertrouwen*.



Prof. drs. Jacques Wallage
Voorzitter



dr. Kees Breed
Secretaris

Inhoud

	Voorwoord	3
	Samenvatting	9
1.	**Inleiding**	13
1.1	Probleemstelling	13
1.2	Begripsomschrijvingen	15
1.3	Afbakening en leeswijzer	18
2.	**Historisch overzicht: publieke taken door de jaren heen**	21
2.1	Inleiding	21
2.2	Negentiende eeuw: de overheid als achtervang voor particulier initiatief	21
2.3	Rond de eeuwwisseling en de eerste helft twintigste eeuw: noodgedwongen overheidsbemoeienis	22
2.4	Tweede helft twintigste eeuw: verdere verzuiling en ontzuiling	23
2.5	Vanaf de jaren tachtig: nieuwe verhouding tussen overheid, markt en samenleving	25
2.6	Slot	26
3.	**Maatschappelijke organisaties: zoeken naar verankering**	27
3.1	Inleiding	27
3.2	Het maatschappelijk middenveld	27
3.3	Maatschappelijke ondernemingen	29
3.4	Toezicht, een pleidooi voor diversiteit	32
3.5	Naar een hernieuwde maatschappelijke verankering	34
3.6	Slot	36
4.	**Burgerschap**	37
4.1	Inleiding	37
4.2	Welke taken? Drie vormen van burgerschap	39
4.3	Willen	40
4.4	Kunnen	43
4.5	De weg naar willen=kunnen	45
4.6	Slot	47
5.	**Blik over de grens: leren van andere landen**	49
5.1	Inleiding	49
5.2	Verenigd Koninkrijk	49
5.3	Australië	52
5.4	Scandinavië	54

5.5 Lessen voor Nederland 56
5.6 Slot 58

6. Ruimte geven aan de vitale samenleving 59
6.1 Inleiding: de herontdekking van de samenleving 59
6.2 De vitale samenleving bestaat al 59
6.3 Naar een andere overheid 61
6.4 Paradigmashift: de overheidsparticipatietrap 65

7. Conclusie en aanbevelingen: naar een nieuwe overheid 69
7.1 Ruimte geven aan vitaliteit 69
7.2 Aanbevelingen voor politiek en bestuur: sturing geven aan de omslag 70
7.3 Aanbevelingen voor ambtenaren: andere rol, vaardigheden en sturingsinstrumenten 71
7.4 Aanbevelingen voor maatschappelijke organisaties: verbinden met publieke eigenaren 72
7.5 Aanbevelingen voor burgers: samen problemen oplossen 73

Literatuur 74

Bijlage I
Adviesaanvraag minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 80

Bijlage II
Overzicht van gesprekspartners 82

Bijlage III
Samenstelling van de Raad voor het openbaar bestuur 84

Samenvatting

Nu het geloof in de markt als de plaats waar complexe problemen in een spel van vraag en aanbod het beste kunnen worden opgelost aan erosie onderhevig is en het vertrouwen dat de overheid veel van die taken weer kan terugnemen ontbreekt, vindt het pleidooi voor burgers die meer verantwoordelijkheid nemen voor de publieke zaak gretig aftrek. Voor die verschuiving zijn verschillende verklaringen te geven. De rek is uit de overheidsfinanciën, met een sterke beperking van de financiële slagkracht van de overheid als gevolg. Daarnaast groeit het besef dat veel maatschappelijke vraagstukken te ingewikkeld zijn voor de overheid om ze te kunnen oplossen. Dat heeft geleid tot het steeds luider klinkende pleidooi dat politiek en bestuur mensen en hun verbanden in staat moeten stellen zelf het heft in handen te nemen, omdat die vaak beter dan de overheid in staat zijn om maatschappelijke problemen op te lossen

Met zijn doelstelling te komen tot een compacte overheid sloot het kabinet-Rutte I zich bij de roep om een verschuiving van taken en verantwoordelijkheid naar de samenleving aan. Minister Spies van Binnenlandse Zaken vroeg de Raad voor het openbaar bestuur in dat kader om advies over de vermaatschappelijking van overheidstaken. Volgens de Raad is sprake van vermaatschappelijking als de overheid publieke taken en de daarbij behorende verantwoordelijkheden en bevoegdheden overlaat aan burgers, maatschappelijke organisaties en bedrijven.

Veel taken die we nu als overheidstaken omschrijven, zijn ooit begonnen als particulier initiatief. In de loop van de twintigste eeuw zijn de taken steeds meer bij de overheid komen te liggen. Die voerde ze samen met verzuilde maatschappelijke organisaties uit, maar vanaf de jaren tachtig werd ook steeds vaker naar de markt gekeken. De laatste jaren is men (deels) teruggekomen van die nadruk op de markt. Daarvoor in de plaats is een sterkere focus op de samenleving, op individuele burgers en hun verbanden gekomen.

Tal van maatschappelijke organisaties op het gebied van zorg, onderwijs en woningbouw komen voort uit de historisch sterke betrokkenheid van mensen op elkaar. Maar net als publieke taken, zijn deze organisaties in de loop der tijd verschoven van de samenleving via de overheid naar het domein van de markt. Zij zijn daardoor ontheemd geraakt; ze zijn van de overheid noch de markt en de samenleving is uit zicht geraakt. Deze veelal als maatschappelijke onderneming aangeduide organisaties zijn te veel losgeraakt van de mensen voor wie zij hun publieke taken uitvoeren. Die verbinding moet worden hersteld. In tal van maatschappelijke organisaties herleeft daarom het besef dat zij in de eerste plaats ‘eigendom’ zijn van de leerlingen en hun ouders, de patiënt en de huurder.

Aan pleidooien voor burgers die meer taken van de overheid moeten overnemen ligt doorgaans het impliciete oordeel ten grondslag dat burgers zich nu nog te weinig betrokken tonen of onvoldoende hun verantwoordelijkheid nemen. Een overvloed aan onderzoeken toont echter aan dat Nederland zich kan verheugen in zeer actieve en betrokken burgers. In de vorm waarin mensen hun betrokkenheid tonen, heeft wel een verschuiving plaatsgehad. Kleinschalige, losse en informele

groepen winnen aan belang ten koste van de geformaliseerde organisaties. Ook de motivatie die mensen tot actie aanzet is veranderd. Maar Nederland heeft internationaal gezien nog steeds bovengemiddeld veel vrijwilligers, die bovendien uitzonderlijk veel werk verzetten. De Nederlandse samenleving bestaat dus eigenlijk uit gedroomde burgers: mensen die actief willen zijn voor hun buurt, wijk of vereniging. Die blijken onder voorwaarden in staat en bereid om meer publieke taken op te pakken.

De motivatie van de overheid bij het overdragen van publieke taken aan burgers en hun verbanden is daarbij cruciaal. Die ligt nu eenzijdig bij bezuinigen en de realisatie van een 'compacte overheid'. De belangrijkste reden voor vermaatschappelijking zou echter de erkenning moeten zijn dat politiek en bestuur voor kennis en ervaring afhankelijk zijn van de inbreng vanuit de samenleving, dat de overheid het uiteindelijk niet alleen kan. Verder is het raadzaam als politiek en bestuur de zorg wegnemen dat vermaatschappelijking leidt tot de afwenteling van verantwoordelijkheden. De overheid moet het vangnet voor de kwetsbaren in de samenleving blijven en alert zijn op overvraging. Ten slotte wijst de Raad erop dat burgers en hun sociale verbanden ook meer verantwoordelijkheid en zeggenschap moeten krijgen. Vermaatschappelijken van publieke taken is een recept voor teleurstelling als bewoners en hun verbanden worden gereduceerd tot uitvoeringsinstanties die de orders vanuit het gemeentehuis moeten uitvoeren.

De vitale samenleving – te omschrijven als een samenleving waarin mensen zich zonder concrete tegenprestatie willen inzetten voor hun medemensen, buurt, vereniging, gemeente, de natuur of ander ideaal – bestaat in Nederland. Het is die vitale samenleving die eventueel mogelijkheden biedt om de overheid in Nederland compacter te maken. In die volgorde en niet andersom. Daarbij moet de overheid vooral compacter worden in zijn pretenties en ambities en meer ruimte laten aan maatschappelijk initiatief. Uiteindelijk gaat het erom de vitaliteit en veerkracht van de samenleving aan te spreken. Dat vraagt om een andere overheid met een andere rolopvatting. Een overheid die de randvoorwaarden schept voor een ordentelijk maatschappelijk verkeer, waarbij de samenleving zelf vorm geeft aan de invulling en uitvoering van de eigen en gedeelde belangen.

De voorwaardenscheppende staat heeft alleen kans van slagen als ook de domeinen van markt en samenleving adequaat functioneren en ze onderling met elkaar in balans zijn. De drie domeinen moeten daar worden ingezet waar hun logica en eigenschappen winst kunnen opleveren. De omslag betekent bovendien een andere werkwijze voor ambtenaren. Die zullen meer de procesbegeleider moeten worden die met betrokkenen en belanghebbenden – waaronder het politieke bestuur – toewerken naar een duidelijk omschreven doel en de daaraan verbonden noodzakelijke interventies. Daarbij moeten ze proberen weg te blijven van de vaste drie valkuilen van de overheid wanneer het initiatieven vanuit de samenleving betreft: het overvragen van vrijwilligers, het overnemen van het initiatief of het overspoelen van het initiatief met procedures en regels. Een andere vereiste voor de omslag naar een voorwaardenscheppende staat is misschien wel de belangrijkste, namelijk dat politici daadwerkelijk ruimte geven aan particulier initiatief in plaats van te veel te hechten aan formele macht en het politieke primaat. Politici en bestuurders moeten leren loslaten, durven zeggen dat de overheid niet overal over gaat. Zij kunnen niet elk probleem oplossen of elk gevaar uitsluiten.

Aan de rolverandering van de overheid ligt niets minder dan een paradigmashift ten grondslag. De omslag begint door ervan uit te gaan dat wat nodig is in de eerste plaats groeit in de samenleving en haar gemeenschappen. Daarop volgend ontstaat vanuit die samenleving mogelijk de behoefte aan ondersteuning vanuit de overheid. Het particuliere initiatief is leidend en daarbij moet worden geëxpliciteerd welke rol de overheid moet of wenst te spelen. Om te helpen in het kiezen van de passende rol introduceert de Raad in dit advies de overheidsparticipatietrap met vijf treden: loslaten, faciliteren, stimuleren, regisseren, reguleren. Voor de overheid bestaat niet één ideale of beste rol. Per situatie en per onderwerp zullen politiek en bestuur moeten bepalen én expliciteren welke rol zij voor de overheid zien weggelegd. Tegelijk betekent de genoemde omslag wel dat politici en bestuurders vaker voor een bescheiden profilering zullen kiezen. Ruimte geven aan de vitaliteit van de samenleving krijgt meer kans als de overheid de overheidsparticipatietrap zo min mogelijk beklimt.

1. Inleiding

1.1 Probleemstelling

Nu het heilige geloof in de markt als de plaats waar complexe problemen in een spel van vraag en aanbod het beste kunnen worden opgelost na de kredietcrisis en de daarop volgende financiële crisis sterk aan erosie onderhevig is en het vertrouwen dat de overheid veel van die taken weer kan terugnemen ontbreekt, vindt het pleidooi voor burgers die meer verantwoordelijkheid nemen voor de publieke zaak gretig aftrek. Voor die verschuiving zijn verschillende verklaringen te geven. In de eerste plaats is de rek uit de overheidsfinanciën. Het overeind houden van het financiële stelsel en het redden van banken heeft een zware wissel getrokken op de staatskas met een sterke beperking van de financiële slagkracht van de overheid als gevolg.
Daarnaast groeit het inzicht dat veel maatschappelijke vraagstukken te ingewikkeld zijn om door de overheid alleen opgelost te worden. De WRR spreekt in dat kader van ongetemde problemen. Dat zijn "problemen die met grote cognitieve en normatieve onzekerheden zijn omgeven. Bij zulke problemen is wel bekend *dat* er zich een probleem heeft aangediend, maar bestaat er onduidelijkheid over *wat* het probleem precies is."[1] Politiek en bestuur hebben echter moeite te erkennen dat zij niet in staat zijn alle vraagstukken op te lossen. Van Eeten spreekt van "het taboe op fatalisme, de leer van de onmacht". Politiek en bestuur lijken niet te willen of kunnen toegeven dat "er dingen (zijn) die we niet kunnen veranderen of voorkomen".[2]
De overheid heeft het bestaan van ongetemde problemen juist aangegrepen om haar takenpakket uit te breiden naar domeinen die voorheen de samenleving en mensen zelf toebehoorden. Willem Trommel muntte dat in zijn oratie als "gulzig bestuur". Hij merkte daarbij op: "In brede kring is het geloof in maatschappelijke maakbaarheid achterhaald verklaard, maar ondertussen lijkt de bestuurlijke bemoeizucht met ons persoonlijk leven alleen maar toe te nemen."[3] De overheid is door haar eigen gulzigheid overbelast geraakt. Dat heeft geleid tot het steeds luider klinkende pleidooi dat politiek en bestuur veeleer mensen en hun verbanden in staat moeten stellen zelf het heft in handen te nemen, omdat die vaak beter dan de overheid in staat zijn om maatschappelijke problemen op te lossen.[4]

De Raad voor het openbaar bestuur heeft met zijn advies *Vertrouwen op democratie* nog een argument ingebracht voor meer ruimte voor de samenleving en mensen.[5] Daarin verhaalt de Rob hoe de afgelopen decennia ontwikkelingen als individualisering, ontideologisering, technocratisering, economisering, informatisering en mondialisering in combinatie met lokalisering het speelveld van de representatieve democratie ingrijpend hebben veranderd. De Raad spreekt over 'de andere kloof': de samenleving horizontaliseerde in haar verhoudingen, terwijl het politieke bestuur

1 WRR 2006, pag. 33
2 Van Eeten 2011
3 Trommel 2009, maar zie ook RMO 2008 en Van Vliet en Frissen 2010
4 Wetenschappelijk instituut voor het CDA 2011
5 Raad voor het openbaar bestuur 2010

goeddeels als vanouds – dus uitgaande van verticale, hiërarchische gezagsverhoudingen – bleef opereren. De politieke en maatschappelijke realiteit zijn uit elkaar gaan lopen. De belevingswereld van mensen, hoe zij de werkelijkheid ervaren, vindt geen aansluiting meer bij de wijze waarop de politiek functioneert. Politiek en bestuur opereren als ware de samenleving nog opgebouwd in verticale, hiërarchische verhoudingen. Mensen, bedrijven, instellingen, maar ook het openbaar bestuur maken inmiddels deel uit van horizontale netwerken. Daarin zijn de politiek en de overheid niet meer dé belangrijkste, maar één van de belangrijke spelers. Politieke bestuurders lijken zich daarvan nog onvoldoende bewust. De wijze waarop de politiek functioneert en zich organiseert past niet meer bij de manier waarop de samenleving is georganiseerd.
Het Rob-rapport geeft een gedeeltelijke verklaring voor de toegenomen maatschappelijke complexiteit die het voor de overheid zo moeilijk maakt maatschappelijke vraagstukken snel op te lossen. Maatschappelijke actoren zoals de politiek en de overheid, burgers en hun sociale verbanden, bedrijven en maatschappelijke organisaties zijn sterk met elkaar verweven geraakt waardoor een probleem noch een oplossing zich eenvoudig laat ontwarren. De Raad kwam in het genoemde rapport tot de aanbeveling dat politiek en bestuur hun werkwijze aan de nieuwe realiteit moeten aanpassen en nieuwe verbindingen dienen aan te brengen met de gehorizontaliseerde samenleving: "Het gaat er in essentie (...) om een nieuwe aansluiting te realiseren tussen de verticale sturing en de horizontale processen en bewegingen in de samenleving. De Raad meent dat daarvoor een herschikking van taken tussen overheid en burgers wenselijk is. Die herschikking moet erop gericht zijn de invloed van mensen op beleid en besluitvorming te vergroten."[6]

Met zijn doelstelling te komen tot een compacte overheid sloot het kabinet-Rutte I zich bij de roep om een verschuiving van taken en verantwoordelijkheid naar de samenleving aan. Met een compacte overheid doelt dit kabinet op een openbaar bestuur met minder ambtenaren en minder bestuurders, dat als gevolg daarvan minder kost en bovendien minder regels voortbrengt. Wanneer dit advies spreekt van een compacte overheid, wordt daarmee de betekenis die het kabinet aan dit begrip heeft gegeven bedoeld.
Het kabinet-Rutte I hoopte met de realisatie van een compacte overheid structureel meer dan zes miljard euro te besparen. In haar adviesaanvraag die aan dit advies ten grondslag ligt, schrijft de minister van Binnenlandse Zaken dat zij acht mogelijke strategieën herkent om de compacte overheid te bereiken, waaronder minder beleid maken, uitvoering en toezicht beter op elkaar afstemmen, de reductie van bestuurlijke drukte en een efficiëntere bedrijfsvoering. Ze stelt dat de rijksoverheid inmiddels voldoende kennis heeft opgedaan over de meeste van deze strategieën om daar nu mee aan de slag te kunnen gaan. Ten aanzien van één strategie – namelijk meer ruimte aan mensen en samenleving geven, door haar aangeduid als: vermaatschappelijking – meent zij dat die kennis en kunde vooralsnog onvoldoende aanwezig is. Daarom heeft zij de Raad voor het openbaar bestuur (Rob) gevraagd te komen tot "een visie op de compacte beleidsuitvoering als onderdeel van de compacte overheid".[7]

6 Rob 2010, pag. 46

7 Zie Bijlage I voor de adviesaanvraag.

De minister van Binnenlandse Zaken wil graag dat de Rob zich in dit advies eerst en vooral richt op een nieuwe verdeling van taken bij de beleidsuitvoering. De Raad meent echter dat niet geïsoleerd naar een verdeling van bevoegdheden en verantwoordelijkheden kan worden gekeken in één losse fase van het totale beleidsvormingsproces. Een verschuiving van taken bij de beleidsuitvoering kan immers gevolgen hebben voor de taakverdeling bij de agendering, probleemformulering, besluitvorming en evaluatie. Bovendien zal de Raad in dit advies betogen dat een overdracht van bevoegdheden en verantwoordelijkheden bij de uitvoering weinig effectief zal zijn als naast de uitvoering niet ook zeggenschap wordt overgedragen. Daarom gaat de Rob in dit rapport in op de taakherschikking in de meest brede zin.

Loslaten en overdragen van taken is als beleidsdoelstelling gemakkelijker op te schrijven dan in de praktijk te realiseren. Want welke taken moet de overheid dan loslaten? En hoe organiseer je dat andere partijen (bereid zijn om) taken over (te) nemen? Kan de overheid kwaliteitscriteria meegeven of betekent overdragen dat zij het in zijn geheel loslaat en daarbij dus moet accepteren dat het een ander vervolg krijgt dan gehoopt of gewenst? De minister van Binnenlandse Zaken ziet in haar adviesaanvraag bij vermaatschappelijking vergelijkbare uitdagingen opdoemen. Zo vraagt zij zich af hoe burgers, maatschappelijke organisaties en bedrijven betrokken kunnen worden bij publieke taken. En: hoe organiseer je de overdracht van publieke taken? Plus: op welke wijze activeer je verschillende typen burgers daaraan deel te nemen? Een opmerkelijke vraag is ook: welke sturingsmogelijkheden heeft de overheid tot haar beschikking om bepaalde maatschappelijke effecten na te streven bij de vermaatschappelijking van taken en verantwoordelijkheden?

De Raad voor het openbaar bestuur brengt deze vragen terug tot de volgende centrale probleemstelling voor dit advies:

Op welke wijze en onder welke voorwaarden kan het politieke bestuur publieke taken loslaten en overlaten aan andere dan overheidsorganisaties?

1.2 Begripsomschrijvingen

Aan de centrale probleemstelling ligt een aantal – al dan niet in de vraagstelling geëxpliciteerde – termen ten grondslag die voor een goed begrip van het hierna volgende betoog om een adequate omschrijving vragen.

Vermaatschappelijking

In haar adviesaanvraag spreekt minister Spies van Binnenlandse Zaken over de "vermaatschappelijking van overheidstaken". De Raad voor het openbaar bestuur meent dat in veel gevallen de overheid zich juist taken heeft toegeëigend die haar niet per definitie toebehoren en eerder door bijvoorbeeld burgers, maatschappelijke organisaties, kerken of bedrijven werden uitgevoerd. Uit het gegeven dat sommige taken "vermaatschappelijkt" kunnen worden, blijkt al dat geen sprake is van onweersproken overheidstaken.

De Rob geeft er de voorkeur aan te spreken over "publieke taken". Daarbij is de Raad er zich van bewust dat in het bestuursrecht publieke taken nu juist de taken zijn waarmee de overheid enigerlei bemoeienis mee heeft.[8][9] Maar dat is nu net wat de Raad met dit advies ter discussie wil stellen: het publieke is niet per definitie het monopolie van de overheid. Dit advies laat ook zien dat veel zogenoemde overheidstaken voorheen aan andere domeinen toebehoorden.

Het eerste domein waaraan taken kunnen worden overgelaten is de samenleving. De Rob meent dat de samenleving in brede zin, dus mensen én hun sociale verbanden – zoals verenigingen, de straat en wijk waarin zij wonen of de scholen van hun kinderen – publieke taken kunnen oppakken. De *civil society* of het maatschappelijk middenveld kan daarbij een belangrijke rol spelen.
De Raad beschouwt de markt niet als onderdeel van het domein samenleving, maar als een apart domein. Wanneer we de markt zouden beschouwen als een onderdeel van de samenleving, worden verzelfstandiging en privatisering van overheidsorganisaties eveneens vormen van vermaatschappelijking. Daarmee krijgt vermaatschappelijking een ongewenste breedte die het begrip vrijwel betekenisloos en daarmee weinig bruikbaar maakt. Verzelfstandiging, privatisering en vermarkting zijn nog steeds relevante en mogelijke strategieën om publieke taken op afstand van de overheid te plaatsten, maar zijn *geen* variant van vermaatschappelijking. Wanneer bedrijven taken toebedeeld krijgen via verzelfstandiging, privatisering of vermarkting is sprake van een zakelijke transactie die in de eerste plaats het welbegrepen eigen belang van de onderneming dient.
De Raad volgt vice-voorzitter van de Raad van State in zijn Algemene Beschouwing in het Jaarverslag van de Raad van State over 2010 in zijn redenering dat de staat, de markt en de samenleving drie afzonderlijke domeinen zijn.[10] Bedrijven opereren daarbij primair op het domein van de markt, maar kunnen een uitstap maken naar het samenlevingsdomein. Wanneer bedrijven zich verantwoordelijk voelen voor een groter belang dan enkel en alleen het voortbestaan van de eigen onderneming en om die reden publieke taken overnemen, kan sprake zijn van vermaatschappelijking door een overdracht van taken van de overheid naar bedrijven. Vaak pakken zij die taken op als onderdeel van een strategie om maatschappelijk verantwoord te ondernemen.

Volgens de Raad is aldus sprake van *vermaatschappelijking* als *de overheid publieke taken en de daarbij behorende verantwoordelijkheden en bevoegdheden overlaat aan burgers, maatschappelijke organisaties en bedrijven*.

Overheid, politiek en bestuur
In dit advies rekent de Raad gemeenten, provincies, het rijk, waterschappen en aan deze overheidslagen gelieerde organisaties tot de overheid. Een zbo, agentschap of een gemeentelijk bedrijf beschouwen we dus als een overheidsorganisatie. De Raad is zich ervan bewust dat bij aan de overheid gelieerde organisaties de grens niet altijd scherp is te trekken. Het gemeentelijk havenbedrijf van Amsterdam en Rotterdam zijn dan wel private organisaties, maar de aandelen

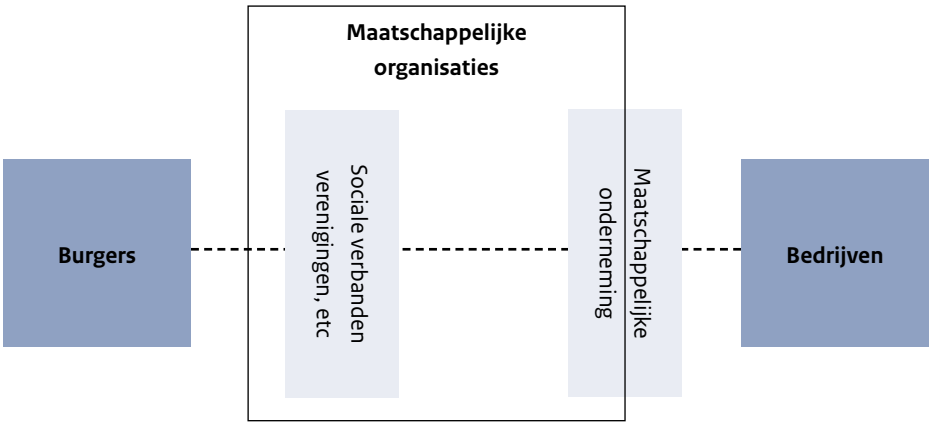
8 Zie ook de definitie van de Rfv (2011, pag. 64 e.v.) van vermaatschappelijking.

9 Zie bijvoorbeeld Sap, Vermeulen en Zoethout (2003)

10 Tjeenk Willink 2010

zijn geheel in handen van de overheid. Daarom kunnen zij tot een overheidsinstelling worden gerekend. Maar dan moet ook de ABN AMRO een overheidsinstelling worden genoemd, want dat is eveneens een omvangrijke staatsdeelneming. Vanuit het oogpunt van eenduidigheid ziet de Raad overheidsdeelnemingen niet als vorm van vermaatschappelijking.
In dit advies wordt naast het gebruik van de algemene term 'overheid' ook meer specifiek verwezen naar 'de politiek', 'het bestuur' en 'het politieke bestuur'. Wanneer in dit advies wordt gesproken over de politiek, worden de volksvertegenwoordigende organen de gemeenteraad, Provinciale Staten en de Tweede en Eerste Kamer als ook hun leden bedoeld. Het bestuur duidt op de bestuurlijke organen die wij in dit land hebben: het college van burgemeester en wethouders, Gedeputeerde Staten en het kabinet. Wanneer politiek en bestuur samen worden genomen tot 'het politieke bestuur' gaat het om het samenstel van gekozen politici en bestuurders.

Maatschappelijke organisaties
Dit is een breed begrip waar verschillende typen instellingen onder vallen. In de eerste plaats maken de veelheid aan sociale verbanden waartoe mensen behoren en waaraan zij deelnemen deel uit van maatschappelijke organisaties. Onderwijsorganisaties, zorginstellingen en woningbouwcorporaties scharen wij onder de noemer van de 'maatschappelijke onderneming'. Minderman omschrijft maatschappelijke ondernemingen in zijn oratie als "een private organisatie van wie de (bijdrage aan de) maatschappelijke dienstverlening gelegitimeerd wordt door verankering met externe (professionele) stakeholders".[11]



Figuur 1.1: Afbakening definitie maatschappelijke organisaties

11 Minderman 2008, pag. 40

Veel publieke taken worden verzorgd door deze hybride organisaties die enerzijds non-profitorganisaties zijn en de uitvoering van een publieke taak als kerntaak hebben, maar anderzijds werken met bedrijfsmatige en markgerelateerde mechanismen, zoals competitie en de noodzaak om eigen inkomsten te verwerven. De term 'maatschappelijke onderneming' geeft het hybride karakter van dergelijke organisaties goed weer: ze voeren een publieke taak uit maar functioneren daarbij wel op een competitief speelveld. De term moet daarbij wel als samengesteld geheel worden gelezen. Een focus op het tweede woord (onderneming) zou ten onrechte suggereren dat bijvoorbeeld scholen functioneren als bedrijven met winstoogmerk. Daar is uiteraard geen sprake van. Het samengestelde begrip 'maatschappelijke onderneming' geeft wel aan dat scholen een maatschappelijke opdracht hebben en dat zij die zonder ondernemende attitude niet kunnen volbrengen.[12] In bovenstaande illustratie worden zij dus niet zonder reden afgebeeld als gedeeltelijk onderdeel van maatschappelijke organisaties en gedeeltelijk neigend naar de logica van bedrijven.

Overigens hebben veel sociale verbanden waarin burgers zich organiseren een tijdelijk en officieus karakter. Mensen weten elkaar – zeker met behulp van sociale media – steeds gemakkelijker te vinden om de handen voor een gezamenlijk belang in één te slaan. Als het doel eenmaal is bereikt valt het sociale verband vaak weer uit elkaar en richten mensen zich weer op nieuwe doelen. Deze verbanden zijn zeker niet minderwaardig aan formele en georganiseerde verbanden, ze passen uitstekend in de netwerksamenleving en de daarbij behorende snelheid en los-vaste relaties, maar ze zijn wel anders van karakter. In bovengenoemd schema scharen we deze informeel georganiseerde burgers in de categorie 'burgers' en dus niet onder de noemer van maatschappelijke organisaties.

1.3 Afbakening en leeswijzer

Bij vermaatschappelijking laat de overheid publieke taken over aan burgers, maatschappelijke organisaties en bedrijven. Dit advies richt zich op twee van de drie genoemde niet-overheidspartijen, namelijk burgers en hun sociale verbanden enerzijds en maatschappelijke organisaties anderzijds. Daarmee kiest de Raad er bewust voor om de afstoting van taken aan bedrijven buiten beschouwing te laten. De Raad zou daarmee komen op het terrein van maatschappelijk verantwoord ondernemen[13], wat niet tot zijn kerncompetenties behoort. Bovendien heeft de SER het afgelopen decennium hierover al enkele relevante adviezen uitgebracht[14], mede als resultaat van de speciaal door de SER daartoe ingestelde Commissie Internationaal maatschappelijk verantwoord ondernemen.

12 Vgl. Minderman c.s. 2010, pag. 21 e.v.

13 Wanneer bedrijven publieke taken uitvoeren die via aanbesteding, privatisering of verzelfstandiging bij hen terecht zijn gekomen, is geen sprake van vermaatschappelijking. Pas als bedrijven taken op zich nemen terwijl zij daar geen direct aanwijsbaar belang bij hebben, spreken wij van taken die zijn vermaatschappelijkt.

14 SER 2000, 2008, 2011

Hoofdstuk 2 geeft eerst een beknopte schets van de historische ontwikkeling van het openbaar bestuur en publieke taken in Nederland. Dat laat zien hoe het openbaar bestuur na 1850 eerst taken van de samenleving overnam, om die in de tweede helft van de vorige eeuw af te stoten naar de markt. Nu staan we voor de vraag in hoeverre deze taken weer terug naar de samenleving kunnen. Het derde hoofdstuk gaat over maatschappelijke organisaties in het algemeen en woningcorporaties, onderwijsorganisaties en zorginstellingen in het bijzonder. Zij hebben in het verleden al veel publieke taken op zich genomen. Bij hen blijkt niet zozeer de vraag relevant of zij nog meer taken op zich kunnen nemen, als wel hoe zij zich sterker maatschappelijk kunnen verankeren en daarmee de legitimiteit van hun handelen kunnen vergroten. Hoofdstuk 4 richt zich vervolgens op de vraag in hoeverre burgers en hun verbanden publieke taken op zich kunnen en willen nemen. Hoofdstuk 5 laat zien welke ontwikkelingen in andere landen spelen en wat Nederland daarvan kan leren. Hoofdstuk 6 brengt de lijnen van de hoofdstukken 2 tot en met 5 samen in een wegwijzer naar een vitale samenleving. Hoofdstuk 7 vat samen en trekt conclusies.

2. Historisch overzicht: publieke taken door de jaren heen

2.1 Inleiding

Het denken over publieke taken of voorzieningen van algemeen belang is door de eeuwen heen veranderd. Waar er eerder nauwelijks werd gedacht in termen van publiek of privaat, zorgde de ontwikkeling van de moderne staat voor een scherper onderscheid. De grens was en is echter beweeglijk. Zaken die we nu als vanzelfsprekend bij de overheid verwachten, waren eerder onbetwistbaar in particuliere handen. Verschillende taken zijn in de loop der jaren door zowel overheid, markt als samenleving of een combinatie daarvan uitgevoerd.[15] Dit hoofdstuk geeft een beknopt historisch overzicht.

2.2 Negentiende eeuw: de overheid als achtervang voor particulier initiatief

Het negentiende-eeuwse Nederland wordt vaak geduid als nachtwakersstaat, met een centrale overheid die zich alleen met basistaken als openbare orde en veiligheid, buitenlands beleid en defensie bezighoudt. Dat beeld verdient enige nuancering. Het initiatief voor collectieve voorzieningen zoals armenzorg ligt vooral bij religieuze en particuliere instellingen, maar ook voor de overheid is een taak weggelegd. De grondwet van 1815 bepaalt dat publieke taken als armen- en jeugdzorg (de opvoeding van kinderen) een zaak van "aanhoudende zorg" voor de regering moeten zijn. Gemeenten functioneren als achtervang wanneer private instellingen financiële problemen krijgen en vangen burgers op die niet bij particulieren instellingen terecht kunnen.[16] Zo wordt in 1850 ongeveer 42% van de totale uitgaven aan armenzorg uit overheidssubsidies betaald.[17]

De grondwet van 1848 legt de basis voor de overheid zoals we die nu nog kennen, sindsdien is het bestuur gaandeweg gemoderniseerd. Dat gaat niet zonder tegenspraak. Zo worden pogingen uit liberale hoek om de armenzorg te hervormen door de kerken bestreden. Armenzorg is in hun ogen geen recht maar een gunst en wordt daarom niet tot de staatstaken gerekend. Een wet van minister Thorbecke uit 1851 waarin staatstoezicht op particuliere en kerkelijke armenzorginstellingen wordt voorgesteld, wordt dan ook niet aangenomen. De eerste Armenwet die in 1854 wel wordt aangenomen onderstreept de bestaande verhoudingen; de overheid mag slechts "bij volstrekte onvermijdelijkheid" bijstand verlenen.[18]

Toch begint het takenpakket van vooral de gemeentelijke overheden zich in deze periode snel uit te breiden. Modernisering zet eerst de steden en later ook kleinere gemeenten ertoe aan allerlei

15 Wagenaar c.s. 2011, pag. 16
16 Van der Meer c.s. 2011, pag. 252
17 Kappelhof 2005, pag. 7-35
18 Idem

nutsbedrijven, zoals gasfabrieken en water- en elektriciteitsbedrijven, op te richten. Ook gaan zij steeds meer welvaartstaken op zich nemen. Verschillen tussen gemeenten beginnen daarbij steeds meer op te vallen, waardoor de rijksoverheid probeert deze eerst met richtlijnen en later met medebewindwetgeving weg te werken. Particuliere initiatieven worden zo via gemeenten deels verstatelijkt.[19]

2.3 Rond de eeuwwisseling en de eerste helft twintigste eeuw: noodgedwongen overheidsbemoeienis

Door de industrialisering en de daarmee samenhangende urbanisatie en demografische ontwikkelingen moderniseert Nederland in het laatste kwart van de negentiende eeuw snel. Particuliere organisaties kunnen niet op tegen de problemen die aan de onderkant van de samenleving door slechte woon- en werkomstandigheden, lage lonen en werkloosheid ontstaan.[20] Zowel oprechte betrokkenheid bij de minder bedeelden als angst voor revolutie zetten de bovenlagen van de maatschappij ertoe aan zich deze steeds nijpendere situatie aan te trekken. De sociale kwestie wordt een van de belangrijkste politieke thema's in de daaropvolgende decennia.[21]

Het Kinderwetje van Van Houten (1874) vormt het startpunt van een lange reeks van regelingen met als doel het algemeen welzijn te vergroten. Op tal van terreinen groeit de overheidsbemoeienis gestaag, vaak als gevolg van particulier initiatief. Zo wordt de Woningwet van 1901 gebaseerd op het werk van de Maatschappij tot Nut van ´t Algemeen. Deze organisatie had in 1896 een rapport uitgebracht over de problemen in de volkshuisvesting, waarin werd gepleit voor een systeem van overheidsleningen of -garanties om de bouw van goede woningen te bevorderen. Met de Woningwet en de Gezondheidswet, ook uit 1901, zet het kabinet Pierson verdere stappen in het oplossen van de sociale kwestie. Daarmee komen taken in het fysieke domein steeds meer bij de overheid te liggen. Gemeentelijke reinigingsdiensten nemen de taken van particuliere vuilophaalbedrijven over en de overheid gaat zich actiever bemoeien met de ruimtelijke ordening. Ook het onderhoud van de openbare ruimte wordt steeds meer een overheidstaak.[22]

Hoewel het voor iedereen duidelijk is dat er iets aan de grote sociaaleconomische problemen moet gebeuren, blijft de mate waarin en de manier waarop de overheid actie moet ondernemen een twistpunt. De zuilen hebben ieder hun eigen voorkeuren. De confessionelen pleiten voor soevereiniteit in eigen kring (protestanten) en subsidiariteit (katholieken) waarmee zij de staat zoveel mogelijk buiten de deur willen houden. De socialisten en liberalen staan onder hun eigen voorwaarden meer open voor overheidsbemoeienis.[23] Een mooi voorbeeld in dezen vormt de Ongevallenwet die in 1899 wordt ingediend. De liberale minister-president Pierson stelt een

19 Van der Meer c.s. 2011, 242-3

20 Idem, pag. 267

21 Blom 2001

22 Van der Meer c.s. (2011), pag. 268

23 Idem, pag. 227

verplichte ongevallenverzekering voor, waarvan de premie door de werkgever betaald moet worden en de uitvoering voor rekening van een ambtelijke rijksdienst komt. Onder druk van Abraham Kuyper (ARP) en enkele grote werkgevers wordt uiteindelijk besloten dat werkgevers de uitvoering van de regeling zelf ter hand mogen nemen of kunnen overdragen aan een door de overheid erkende particuliere instelling.[24]

Ook de schoolstrijd, die al decennialang speelde, gaat over de mate van vrijheid die de verschillende groepen hebben bij de inrichting van het onderwijs. Via een uitruil van belangen tussen de verschillende zuilen wordt de schoolstrijd beslecht met de zogenoemde pacificatie. Openbaar en bijzonder onderwijs worden financieel gelijkgesteld en de vrijheid van onderwijs wordt onder andere gegarandeerd door te bepalen dat de overheid alleen via wetgeving mag interveniëren. Daartegenover staat de invoering van het door de socialisten gewenste algemeen kiesrecht (1919).[25]

Hoewel Nederland tijdens de Eerste Wereldoorlog neutraal is, draagt de daardoor ontstane goederenschaarste bij aan het vergroten van het taakveld van de overheid. Het systeem van sociale verzekeringen wordt in stapjes verder uitgebreid, waardoor rond de jaren dertig alle arbeiders in loondienst tot op zekere hoogte verzekerd zijn voor zaken als ziekte en invaliditeit.[26] De discussie over de relatie tussen overheid, samenleving en bedrijfsleven wordt tijdens het interbellum voortgezet in het zogenoemde ordeningsdebat, over rol van de overheid in maatschappij en economie.[27] Ook de zware crisis van de jaren dertig vergroot de overheidsinmenging, in dit geval in de economie. Na aanvankelijk de zaken op hun beloop te laten, vinden de ideeën van Keynes gehoor. De overheid gaat door het opzetten van grootschalige projecten actief inzetten op het terugdringen van de werkloosheid en het stimuleren van de economie.[28]

2.4 Tweede helft twintigste eeuw: verdere verzuiling en ontzuiling

Van der Meer e.a. schrijven dat de periode tussen 1945 en 1960 wordt gekenmerkt door politieke stabiliteit, overlegeconomie, toenemende overheidsbemoeienis en verstrengeling tussen staat en maatschappij. Na de Tweede Wereldoorlog wordt eensgezind gewerkt aan de wederopbouw van het land. Hoewel er ook in deze periode sprake is van oppositie door verschillende groepen in de samenleving, lukte het de toppen van de zuilen goed politieke consensus te bereiken.[29] Door economische voorspoed kan de opbouw van de verzorgingsstaat nu ook een vlucht nemen. Tijdens de oorlog waren er nieuwe ideeën ontstaan over sociale zekerheid, onderwijs, zorg en welzijn. Steeds meer wordt men het erover eens dat de overheid verantwoordelijk is voor het beschikbaar

24 Kappelhof 2005
25 Van der Meer c.s. 2011, pag. 225-6
26 Kappelhof 2005, pag. 9
27 Van der Meer c.s. 2011, pag. 269.
28 Idem, pag. 223
29 Blom 2001, pag. 356

stellen van deze zaken. Deze groei in het aantal overheidstaken is goed terug te zien in de omvang van het overheidspersoneel.

De groei van de overheid betekent niet dat er geen taak meer is voor het maatschappelijk middenveld. De uitvoering van de verzorgingsstaatarrangementen verloopt zoveel mogelijk langs verzuilde lijnen. Die aanpak is terug te zien wanneer de omvang van het Nederlandse overheidspersoneel wordt vergeleken met die van andere landen: de Nederlandse overheid is relatief gezien klein gebleven.[30]

Jaar	1849	1899	1920	1960	1988	2002	2008
Aantal ambtenaren	19.900	43.500	125.400	263.300	436.600	446.100	428.100
% van de beroepsbevolking	1,6%	2,3%	4,6%	6,3%	7,7%	6,3%	5,8%

Tabel 2.1: De omvang van het overheidspersoneel (exclusief onderwijs, militairen, gezondheidszorg en staatsbedrijven) 1849-2008 en percentage van de beroepsbevolking[31]

Overheid en zuilorganisaties raken door de intensieve samenwerking steeds verder met elkaar verweven en van elkaar afhankelijk. De zuilen, die oorspronkelijk waren ontstaan om de onafhankelijkheid van religieuze groepen ten opzichte van de overheid te garanderen, hebben zo zelf een belangrijk aandeel in de groei van de overheid.[32] Ondanks de ingewikkelde verhoudingen blijven nieuwe particuliere initiatieven[33] hun weg vinden in het verzuilde systeem. Zelfs de politieke en maatschappelijke veranderingen die de activisten van de jaren zestig nastreven kunnen, in verhouding tot andere landen, relatief makkelijk in het bestaande systeem worden opgenomen.[34]

Toch beginnen de banden van de zuilen te knellen: verschillende groepen komen steeds meer met elkaar in aanraking en de toenemende individualisering leidt ertoe dat men zich steeds minder binnen één zuil wil plaatsen.[35] De ontzuiling die volgt heeft grote gevolgen voor de relatie tussen maatschappij en overheid: “toen het verzuilde sociaal-politieke systeem zélf [...] in ontbinding raakte, stokte het mechanisme waarmee maatschappelijke noden en wensen tamelijk soepel via

30 Van der Meer 2012, pag. 14

31 Overgenomen uit Van de Meer c.s. 2011, pag. 279. Van der Meer heeft de tabel overgenomen uit Van der Meer en Dijkstra 2011.

32 Hoogenboom 2011

33 Hoogenboom bedoelt met ‘particulier initiatief’ alle organisaties op sociaal, cultureel, economisch en politiek terrein, klein en groot, die ooit door burgers zelf zijn opgezet, ook al was dat heel lang geleden of op instigatie van de overheid. De huidige burgerinitiatieven worden dus ook tot het particulier initiatief gerekend.

34 Hoogenboom 2011, pag. 392-393

35 Van der Meer c.s. 2011, pag. 227

de zuilen werden doorgegeven naar 'boven' en vertaald in overheidsbeleid. Doordat de verzuilde organisaties geleidelijk aan hun voeling en binding met hun individualiserende achterban verloren, werd de verhouding tussen burger en overheid een probleem. Beide moesten op zoek naar nieuwe wegen om elkaar te bereiken en, eigenlijk voor het eerst in de Nederlandse geschiedenis, op zoek naar de praktische betekenis van 'burgerschap'."[36]

2.5 Vanaf de jaren tachtig: nieuwe verhouding tussen overheid, markt en samenleving

De ontzuiling zorgt ervoor dat de intermediair tussen overheid en burger, het vervlochten systeem van overheids- en zuilorganisaties, wegvalt. Voor burgers heeft dit alles tot gevolg dat zij de overheid moeilijker kunnen bereiken en voor de overheid dat het moeilijker wordt om beleidsdoelen via particulier initiatief te realiseren.[37] De overheid moet zelf manieren gaan vinden om met de burger in contact te komen. Van de burger wordt daarbij ook iets verwacht: burgerschap. Dat begrip kan – grofweg – christendemocratisch, liberaal en sociaaldemocratisch worden ingevuld. Respectievelijk betekent burgerschap dan "zich inzetten voor het realiseren van gemeenschappelijke waarden", "volwaardig deelnemer in de markteconomie" of "rechtmatige eisers van sociale rechten", waarbij de samenleving een vereniging is "waarvan de leden gezamenlijk bijdragen aan het tot stand brengen van een verdeling van goederen die ieder in van hen in staat stelt een menswaardig leven te leiden".[38] Vaak vindt de overheid echter niet de gewenste burger tegenover zich. Door de jaren heen wordt daarom op verschillende manieren geprobeerd dat burgerschap – en daarmee ook het particulier initiatief – te stimuleren, hoewel daarbij vrijwel meteen wordt geconstateerd dat de overheid de burger en het particuliere initiatief niet kan en ook niet moet willen sturen, omdat de burger zelf verantwoordelijk is.[39]

Met de oliecrises van 1973 en 1982 en de bijbehorende recessie komen de grenzen van de verzorgingsstaat in zicht. Er moet worden bezuinigd. De verzuilde organisaties zijn door individualisering op steeds grotere afstand van hun natuurlijke achterban komen te staan, waardoor zij ook in dezen steeds minder een legitieme gesprekspartner voor de overheid zijn. Na het eerst zelf te hebben geprobeerd wordt de oplossing nu gezocht op de markt. Publieke voorzieningen kunnen door marktwerking vaak op een efficiëntere en dus goedkopere manier worden aangeboden. Zo worden staatsbedrijven zoals de PTT[40] en DSM geprivatiseerd en maken de kabinetten Lubbers II en III een begin met een vorm van marktwerking in de zorg.[41] Internationaal raakt *New Public Management* in zwang, waarbij het bedrijfsleven als voorbeeld voor de aansturing

36 Hoogenboom 2011, pag. 393

37 Idem, pag. 396

38 Idem, pag. 393-394. Hoogenboom heeft deze driedeling van De Haan 1993.

39 Hoogenboom 2011, pag. 393-4

40 Waarbij de overheid wel wettelijke kaders voor de dienstverlening van het postbedrijf stelt – zoals het aantal postbussen en bezorgdagen – om een adequate dienstverlening van het bedrijf de garanderen.

41 Van der Meer c.s. 2011, pag. 271

van overheidsorganisaties wordt gesteld. Ook in Nederland krijgt deze benadering voet aan de grond. Sturingsmechanismen als outputsturing en prestatiebeloning worden steeds gewoner, zo werken gemeenten inmiddels met verschillende schoonmaakgraden voor de openbare ruimte. Uitvoeringsorganisaties worden op afstand van de overheid geplaatst, zodat zij meer als particuliere opdrachtnemers kunnen functioneren. Ook maatschappelijke organisaties gaan mee in de trend en proberen door schaalvergroting en professionalisering efficiënter te gaan werken.[42] Daarbij komt dat de economische hoogconjunctuur van de jaren negentig de verwachtingen van burgers over wat de overheid vermag opstuwt.

Na de eeuwwisseling komt met de dotcomcrisis een einde aan de hoogconjunctuur van de jaren negentig. Zeker na de kredietcrisis (2007, 2008) en latere schuldencrises wordt langzaamaan meer nadruk gelegd op de negatieve gevolgen van het marktdenken. De markt wordt niet in staat geacht om recht te doen aan het publieke karakter van publieke taken, maar ook de overheid kan niet adequaat op nieuwe ontwikkelingen in en behoeften van de samenleving inspelen. De focus verschuift daarmee weer meer naar de maatschappij, naar burgers en hun verbanden. Steeds vaker wordt gekeken naar wat zij zelf kunnen doen en steeds nadrukkelijker wordt gepoogd burgers in de positie te brengen om verantwoordelijkheid voor zichzelf en hun omgeving te nemen. De in 2007 ingevoerde Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) staat wellicht symbool voor die omslag. Het ministerie van VWS noemt als doel van die wet "dat mensen zo lang mogelijk zelfstandig kunnen blijven wonen en mee kunnen doen in de samenleving, al of niet geholpen door vrienden, familie of bekenden. Dat is de onderlinge betrokkenheid tussen mensen. En als dat niet kan, is er ondersteuning vanuit de gemeente."[43]

2.6 Slot

Het zwaartepunt van de verantwoordelijkheid voor publieke taken is door de jaren heen verschoven. Veel taken die we nu als overheidstaken omschrijven, zijn ooit begonnen als particulier initiatief. Vervolgens is de eindverantwoordelijkheid voor publieke taken, via gemeenten, steeds meer bij de rijksoverheid komen te liggen. Die voerde die taken samen met verzuilde maatschappelijke organisaties uit. Vanaf de jaren '80 van de twintigste eeuw werd ook steeds vaker naar de markt gekeken. Private partijen zouden publieke taken efficiënt, en dus goedkoop, kunnen uitvoeren. De laatste jaren is men echter (deels) teruggekomen van die nadruk op samenwerking met de markt. Daarvoor in de plaats is een sterkere focus op de samenleving, op individuele burgers en hun verbanden gekomen. Tot op heden is het echter niet goed gelukt de relatie tussen overheid en de burger, met in het verlengde daarvan het particulier initiatief, opnieuw vorm te geven.

---

42 Van der Meer c.s. 2011, pag. 271 ; Hoogenboom 2011, pag. 393

43 Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, *Wmo in het kort*, via invoeringwmo.nl, http://www.invoeringwmo.nl/content/wmo-het-kort, bekeken op 19 juni 2012.

3. Maatschappelijke organisaties: zoeken naar verankering

3.1 Inleiding

Het inleidende hoofdstuk stelt dat sprake is van vermaatschappelijking als de overheid publieke taken en de daarbij behorende verantwoordelijkheden en bevoegdheden overlaat aan burgers, maatschappelijke organisaties en bedrijven. Dit hoofdstuk richt zich op publieke taken die door maatschappelijke organisaties worden uitgevoerd. Het zogenaamde 'maatschappelijk middenveld' heeft in Nederland traditioneel een sterke en markante positie. Maatschappelijke organisaties – de sociale verbanden waarbinnen groepen van burgers zich organiseren – verzorgen in ons land al sinds decennia tal van publieke taken. In dit kader is hier niet zozeer de vraag relevant of en onder welke voorwaarden maatschappelijke organisaties nog meer dan nu publieke taken kan overnemen (zoals die bij burgers in hoofdstuk 4 wel wordt gesteld), als wel hoe zij zich sterker maatschappelijk kunnen verankeren en daarmee de legitimiteit van hun handelen kunnen vergroten.

Enkele dominante maatschappelijke ontwikkelingen zoals ontzuiling, individualisering en professionalisering hebben de sterke positie van het middenveld minder vanzelfsprekend gemaakt. De eerstvolgende paragraaf 3.2 beschrijft de tendensen die debet zijn aan de erosie onder het maatschappelijk middenveld. Daarna richt dit hoofdstuk zich in 3.3 specifiek op maatschappelijke ondernemingen waar die tendensen zich sterk hebben voorgedaan. Vervolgens onderzoekt paragraaf 3.4 in hoeverre een intensivering en verbetering van het toezicht de positie van specifiek maatschappelijke ondernemingen kan versterken. Paragraaf 3.5 zal tenslotte betogen dat scholen, woningcorporaties en zorginstellingen behoefte hebben aan hernieuwde maatschappelijke verankering.

3.2 Het maatschappelijk middenveld

Het breed georganiseerde particuliere initiatief wordt aangeduid als *civil society*, in het Nederlands meestal vertaald als 'maatschappelijk middenveld'. De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid wijst in zijn advies *Vertrouwen op burgers* op de mooie definitie die de Vlaamse overheid aan maatschappelijk middenveld geeft als "de diversiteit aan instellingen, organisaties en sociale bewegingen waarbinnen burgers maatschappijgerichte activiteiten ondernemen."[44]

Mede door de verzuilde indeling van onze samenleving heeft het maatschappelijke middenveld in het verleden een sterke positie in ons land kunnen opbouwen. Veel maatschappelijke organisaties representeerden een zuil uit de samenleving. Mensen waren massaal lid van de organisaties uit hun zuil. De elites van die organisaties deden vervolgens zaken met elkaar en zochten het compromis om het verdeelde Nederland bestuurbaar te houden. Op het moment dat de ontzuiling inzette, hadden

44 WRR 2012b, pag. 29. Zie verder www.vlaanderen.be.

middenveldorganisaties zulke sterke posities kunnen opbouwen dat zij inmiddels ongemerkt deel waren gaan uitmaken van het institutionele systeem. Zij verloren aanvankelijk daarom niet aan invloed als gevolg van de ontzuiling.

Toen die ontzuiling doorzette en veel organisaties in het maatschappelijk middenveld hun representativiteit verloren, institutionaliseerde veel van de organisaties op het maatschappelijk middenveld ook in formele zin. De overheid 'kapselde' ze in; door wetgeving kregen ze bijvoorbeeld een formele positie en de overheid ging veel van die instellingen financieren. Wie betaalt wil ook invloed op het beleid en dus kregen politiek en bestuur op die manier een flinke vinger in de pap. Veel middenveldorganisaties werden op die manier stap voor stap verstatelijkt. Een belangrijk gevolg daarvan was dat maatschappelijke organisaties zich niet meer konden opstellen als tegenkracht van politiek en bestuur; ze waren immers zelf een semi-publieke organisatie geworden.[45]

Het dominante denken van New Public Management kreeg rond de jaren tachtig ook invloed op het functioneren van veel maatschappelijke organisaties in het middenveld. De overheid plaatste deze organisaties die voorheen nog voortkwamen uit maatschappelijk initiatief op afstand en verplichtte ze te voldoen aan effectiviteits- en efficiencynormen. Niet de vrijwilligers en oorspronkelijke oprichters van de verenigingen of stichtingen bevolkten daarom nog de burelen van maatschappelijke instellingen, maar hoogopgeleide professionals. De verbinding met burgers werd daardoor kwetsbaar, merkt de WRR in navolging van Putnam daarover op.[46]
Een andere ontwikkeling zet die verbinding verder onder druk. Omdat steeds meer besluiten op een internationaal niveau worden genomen, zijn veel voormalige middenveldorganisaties zich internationaal gaan organiseren. Het nationale en zeker het lokale niveau kan daardoor verder uit beeld geraken.

De verstatelijking, professionalisering en internationalisering hebben aldus het karakter van het maatschappelijk middenveld onmiskenbaar veranderd. Dat heeft vergaande consequenties gehad voor de maatschappelijke worteling van middenveldorganisaties. Lag in het verleden de kracht van maatschappelijke organisaties juist in hun representatie van en korte afstand naar een grote en goed georganiseerde achterban, nu zijn die organisaties losgeraakt van hun oorspronkelijke wortels. Hoe kunnen dergelijke organisaties nog weten of ze de goede dingen doen en of zij de dingen goed doen als zij niet meer automatisch zijn verbonden met de mensen voor wie zij hun werk doen?

45 WRR 2012b, pag. 42

46 idem, pag. 43

3.3 Maatschappelijke ondernemingen

De genoemde ontwikkelingen hebben eveneens vat gekregen op zorginstellingen, onderwijsorganisaties en woningcorporaties. Het feit dat wij deze organisaties thans 'maatschappelijke ondernemingen' plegen te noemen, geeft in een notendop de verandering weer die dergelijke organisaties hebben ondergaan.[47] Het samenstel van 'maatschappelijk' en 'onderneming' geeft aan dat het om organisaties gaat die een publieke taak uitvoeren en daarbij te maken hebben met bedrijfsmatige en marktgeoriënteerde mechanismen zoals competitie en de noodzaak om zelf inkomsten te verwerven. In het inleidende hoofdstuk verwezen we naar de omschrijving die Minderman aan een maatschappelijke onderneming geeft als "een private organisatie van wie de (bijdrage aan de) maatschappelijke dienstverlening gelegitimeerd wordt door verankering met externe (professionele) stakeholders".[48]

Wat nu inmiddels maatschappelijke ondernemingen worden genoemd, vindt vrijwel zonder uitzondering zijn oorsprong in particulier initiatief. Of het nu om scholen, verpleeghuizen of de vroegere woningbouwverenigingen gaat, ze zijn ooit opgericht door kerken, de arbeidersbeweging of idealistische rijken. Pas in de negentiende eeuw erkende de politiek langzaam maar zeker dat ook de overheid een taak had te vervullen om abominabele woonomstandigheden te verbeteren, armen de gelegenheid te geven een zeker basisniveau aan onderwijs te genieten en de zorg voor zieken te reguleren. Soms kwam die erkenning voort uit altruïstische motieven, maar vaak ook lagen meer pragmatische overwegingen aan toenemende overheidsbemoeienis ten grondslag. Dat onderwijs sinds de Grondwet van 1848 voorwerp van overheidszorg is geworden, komt mede voort uit de verwachting dat deze stap zou bijdragen aan de eenheid van de natiestaat.[49] En de oprichting van de eerste woningbouwcorporaties had sterke moralistische motieven. Arbeiders hadden bij gebrek aan goede huisvesting immers de neiging op straat of in de kroeg rond te hangen en met degelijke huisvesting kon wellicht ook een einde komen aan "onzedelijke samenwoning".[50]

In de loop van de decennia neemt de overheidsbemoeienis op het onderwijs, de zorg en de huisvesting alleen maar toe. Met de groeiende welvaart stijgen ook de minimale normen die aan huisvesting, zorg en onderwijs worden gesteld. De overheid ontwikkelt zich op de drie velden tot de systeemverantwoordelijke die tegelijkertijd ruimte wil laten voor de eigen verantwoordelijkheid van scholen, zorginstellingen en woningcorporaties. Dat creëert een spanningsveld dat bij een goede balans kan zorgen voor een overheid die met heldere, kaderstellende kwaliteitsnormen ruimte aan de sectorale organisaties geeft om te doen waar zij goed in zijn. Die balans raakt echter zoek als na de Tweede Wereldoorlog de overheid de neiging ontwikkelt om de private organisaties die

47 Voor zover de Raad in dit rapport spreekt over de maatschappelijke onderneming, verwijst hij met nadruk niet naar de juridische status die aan maatschappelijke ondernemingen is gepoogd te geven met een – inmiddels al weer ingetrokken – wetsvoorstel. Wel duiden zij met 'maatschappelijke onderneming' op de inmiddels redelijk geaccepteerde verzamelnaam voor scholen, woningcorporaties en zorginstellingen.

48 Minderman 2008, pag. 40

49 De Rooy 2010, pag. 46 e.v.; De Bakker 2012

50 De Jong 2012

de publieke taak van onderwijs, zorg en huisvesting uitvoeren, in te kapselen in het domein van de overheid en min of meer te verstatelijken.

Een tegenreactie daarop kan niet uitblijven. In de jaren tachtig verandert onder invloed van het New Public Management-denken de visie op de overheid en haar kerntaken. De woningcorporaties worden van de overheid losgeweekt door de zogenaamde bruteringsoperatie in 1995 waarbij zij financieel worden verzelfstandigd en vanaf dat moment hun eigen boontjes moeten gaan doppen. In het onderwijs leidt de nieuwe verzakelijking tot decentralisatie van verantwoordelijkheden en vergroting van de autonomie van onderwijsinstellingen. Om die grotere bestuurlijke vrijheid voor scholen en daarmee de afname van overheidsinvloed op scholen te compenseren, gaat de overheid tegelijkertijd wel hogere en meer gedetailleerde eisen stellen aan de prestaties van scholen aan de hand van kerndoelen, eindtermen, referentieniveaus en studieduur. Met basisvorming, studiehuis en competentiegericht leren formuleert ze voorschriften over de inrichting en werkwijze van het onderwijs.
Terwijl de kritiek op het marktdenken inmiddels een stevige plek in het publieke debat heeft verworven, vindt in 2006 in de gezondheidszorg nog een majeure stelselwijziging plaats. De overheid wil daarbij als stelselverantwoordelijke wel de publieke belangen van een betaalbaar, toegankelijk en kwalitatief hoogstaand gezondheidszorg garanderen, maar draagt die borging in de uitvoering over aan private partijen, namelijk zorgverzekeraars en zorgaanbieders. Deze zogenaamde 'gereguleerde marktwerking' wordt het dominante sturingsmechanisme van de Nederlandse gezondheidszorg.[51]

Om aan de prestatiecriteria te kunnen voldoen die onder invloed van de verzakelijking aan scholen, woningcorporaties en zorginstellingen worden gesteld, professionaliseren de besturen van deze organisaties die oorspronkelijk nog de vorm van stichting of vereniging hadden. Om te voorkomen dat sommige gebieden verstoken raken van lager beroepsonderwijs, stimuleert de overheid expliciet bestuurlijke schaalvergroting in het onderwijs. Scholen voor voortgezet onderwijs moeten scholengemeenschappen worden, instellingen voor middelbaar beroepsonderwijs worden omgevormd tot omvangrijke regionale opleidingencentra (roc).
De combinatie van schaalvergroting en professionalisering leidt tot de introductie van een nieuw besturingsmodel: de uitvoerende directie die een verenigings- of stichtingsbestuur als opdrachtgever heeft, wordt veelal vervangen door een raad-van-toezichtmodel. Het verbaast niet dat dit model is afgekeken van de kapitaalvennootschappen uit het bedrijfsleven. De raad van bestuur (RvB) en de raad van toezicht (RvT) zijn daarbij gezamenlijk verantwoordelijk voor het functioneren van de organisatie, maar daarbinnen hebben zij elk een eigen taak en verantwoordelijkheid: de RvB bestuurt en de RvT houdt toezicht.

Die schaalvergroting en professionalisering hebben veel goeds gebracht. De Bakker merkt op dat scholen beter in staat bleken aan de groeiende maatschappelijke eisen die aan hen werden gesteld te voldoen. Ook constateert zij dat scholen grote efficiencywinst hebben behaald bij

51 Vos 2012

inkoop en ict-voorzieningen. Bovendien vindt zij de veronderstelling aannemelijk dat kleinschalige vestigingen meer overlevingskans hebben als zij onder de hoede van een grote onderwijskoepel zijn opgenomen.[52]

Tegelijk constateren diverse studies dat de positie van ouders en leerlingen, patiënten huurders onder invloed van die professionalering en schaalvergroting zwakker is geworden. Zo wijst de Onderwijsraad in 2005 op het risico dat schaalvergroting kan leiden tot gevoelens van anonimiteit en vervreemding bij leerlingen, onderwijsgevenden als ook ondersteunend personeel. De interne en externe invloedsuitoefening wordt een in een procedure ingebedde formaliteit die betrokkenen in werkelijkheid weinig echte invloed geeft. Al met al kan de sociale cohesie ernstig komen te leiden in al te grote onderwijsorganisaties. De onderwijsraad wijst er daarbij op dat er een rechtstreeks verband lijkt te bestaan tussen de gevoelde betrokkenheid van medewerkers bij de instelling, de kwaliteit van de organisatie en de kwaliteit van het directe werk met leerlingen.[53]
In datzelfde jaar nog erkent minister Van der Hoeven van Onderwijs dat er vaak een te grote afstand is tussen de maatschappelijke omgeving en de onderwijsinstellingen. Ze pleit ervoor dat scholen die afstand overbruggen door de invloed van belanghebbenden te vergroten. Ze denkt daarbij aan mensen binnen de school zoals ouders, als ook daarbuiten zoals bijvoorbeeld bedrijven die stageplekken beschikbaar hebben. De minister pleit verder voor informatierechten voor betrokkenen, bijvoorbeeld over de geleverde prestaties van scholen.[54]
Woningcorporaties hebben wellicht meer nog dan onderwijsorganisaties en zorginstellingen de keerzijde van de professionalisering ervaren door enkele in het oog springende incidenten rond bijvoorbeeld salarissen van bestuurders en omvangrijke investeringen in niet direct aan woningbouw gerelateerde projecten. Het is onterecht die incidenten te beschouwen als hoe het thans in de regel in deze sector er aan toe gaat. Tegelijk constateert de Rob met de brancheorganisatie Aedes dat deze incidenten konden ontstaan omdat in de besturing van woningcorporaties het te gemakkelijk is belangrijke belanghebbenden uit het oog te verliezen. Bijvoorbeeld de huurders vormen te weinig tegenmacht om enige balans aan te brengen in de professionele maatschappelijke onderneming die woningcorporaties inmiddels zijn. Het heeft Aedes ertoe gebracht onder zijn leden de belangrijke vraag op te werpen: “Van wie is de woningcorporatie?”[55]
De recente stelselwijziging heeft in de zorg eveneens “existentiële vragen” doen bovendrijven waaruit blijkt dat de professionalisering de positie van de zorginstellingen in relatie tot hun belanghebbenden er niet duidelijker op heeft gemaakt. Vos somt op: “Welke functie vervullen wij? Wat is onze meerwaarde, onze *outcome* en waaraan meten wij dat? Voldoet de vorm van de instelling nog wel aan de eisen van de tijd? Aan wie zijn wij verantwoording schuldig: aan de overheid of aan de samenleving? Hoe zien zij de eigendomsverhoudingen?”[56]

52 De Bakker 2012

53 Onderwijsraad 2005

54 Ministerie van OCenW 2005, aangehaald uit De Bakker 2012

55 Zie Aedes 2012

56 Vos 2012, pag. 66/67

Waar het in de kern op neer komt is dat de mensen voor wie zorginstellingen, scholen en woningcorporaties ooit zijn opgericht in al die verschuivingen van samenleving naar staat naar markt te veel buiten beeld zijn geraakt. En dat terwijl het wettelijke governance-model in het onderwijs, de zorg en woningcorporaties naast het horizontale toezicht van raden van toezicht tevens voorziet in voorzieningen van medezeggenschap. Ooit vormden de patiënten, de huurders en leerlingen en hun ouders de kern van genoemde organisaties omdat zij waren georganiseerd als stichting, vereniging of corporatie waarin hun betrokkenheid was ingebed. Nu zijn deze mensen verworden tot cliënten wat miskent dat zij niet alleen afnemer zijn van een product of dienst, maar bovenal onderdeel zijn van een groter sociaal verband dat scholen, zorginstellingen en woningcorporaties bovenal zijn. In alledrie de sectoren is dat besef al doorgedrongen. Maar op welke wijze dat inzicht moet leiden tot het vergroten van de legitimiteit van deze organisaties, leidt nog niet tot eenduidige antwoorden.

3.4 Toezicht, een pleidooi voor diversiteit

Goed toezicht is uiteraard een belangrijke methode voor de politiek om publieke belangen te borgen wanneer publieke taken door andere dan overheidsorganisaties worden uitgevoerd. Sommige misstanden of incidenten bij bijvoorbeeld woningcorporaties of onderwijsinstellingen konden ook ontstaan omdat het toezicht in gebreke bleef. Het laat zien dat adequaat uitgevoerd toezicht onontbeerlijk is voor onder meer goed functionerende maatschappelijke organisaties.
Het is echter verleidelijk de vergroting van de legitimiteit te zoeken in de intensivering van het geformaliseerde toezicht. Zeker wanneer zich misstanden openbaren bij maatschappelijke ondernemingen, klinkt de roep om meer en beter toezicht luid en eensgezind. De Sociaal-Wetenschappelijke Raad (SWR) van de KNAW zet met recht kritische vraagtekens bij deze voor de hand liggende reflex. Hij wijst er in de eerste plaats op dat de transactiekosten die met verscherping van het toezicht zijn gemoeid, flink kunnen oplopen. En dat niet alleen voor de toezichthouder, maar vooral ook voor de partijen die onder toezicht worden gesteld. “Verscherpt toezicht is alleen effectief in het signaleren van ongewenst gedrag. Goedwillende medewerkers zullen de uitgebreide verantwoordingsplicht niet alleen ervaren als toegenomen administratieve lasten, maar ook – en niet ten onrechte – als een vorm van georganiseerd wantrouwen.”[57]
Daarnaast wijst de SWR op de paradox dat de oorzaak van een falen gelegen kan zijn in de grote mate van complexiteit van een systeem, terwijl geïntensiveerd toezicht het systeem verder compliceert. Bovendien kan een toename aan controle contraproductief werken omdat dit het vertrouwen in het systeem verder ondermijnt, met als gevolg dat de risico’s op nieuw falen van het systeem eerder toe dan afnemen.[58]

Hoewel dus terughoudendheid is geboden met méér controle en toezicht en de daarmee vaak gepaard gaande toename aan nieuwe regels, is goed toezicht uiteraard wel een noodzakelijke maar geen voldoende voorwaarde voor goed functionerende maatschappelijke ondernemingen. Maar

57 KNAW 2011, pag. 10

58 Idem, pag. 11

welk toezicht past bij private organisaties die een publieke taak uitvoeren? Binnen welke kaders helpen toezicht en controle maatschappelijke ondernemingen een stap vooruit?

In de eerste plaats dient het toezicht zich te richten op meerdere toetsbare variabelen. De Raad voor maatschappelijke ontwikkeling (RMO) heeft er recent op gewezen dat maatschappelijke ondernemingen doorgaans meervoudige belangen hebben te behartigen. Een school wil zijn leerlingen met een keur aan vaardigheden afleveren én met hoge CITO-scores de naam van de school in ere houden. Woningcorporaties dienen betaalbare woonruimte beschikbaar te stellen voor mensen met een smalle beurs én winst te maken op hun vastgoedportefeuille. Zorginstellingen willen de beste zorg voor hun patiënten en daarbij de kosten en opbrengsten minimaal in balans houden.
Die meervoudige belangen worden riskant als zij worden teruggevoerd tot één sturingsmodel waarin één belang domineert. Dan wordt de kans levensgroot dat actoren strategisch gedrag gaan vertonen om dat ene doel te realiseren. Op een school kan bijvoorbeeld alle inzet gericht zijn op goede CITO-scores. Om dat te bereiken worden kinderen uit kansarme gezinnen geweerd of worden de lessen in de laatste jaren zo ingericht dat scholieren de vaardigheid ontwikkelingen om de CITO-toets goed te maken. Dat kan ten koste gaan van scholing in de vakken die geen plek hebben in de toets of in de maatschappelijke verantwoordelijkheid van de school om ook kinderen met een achterstand onder haar hoede te nemen. Voor zorginstellingen en woningcorporaties zijn net zo goed voorbeelden te bedenken hoe de eenzijdige gerichtheid op één doel de meervoudige belangen miskent die maatschappelijke ondernemingen hebben te behartigen.
Om te voorkomen dat één belang gaat overheersen, adviseert de RMO tegenkrachten te organiseren door een variëteit aan sturingsmechanismen te gebruiken. Dus naast de CITO-scores, de indicatiestelling of de verlies- en winstrekening als indicator voor het adequaat presteren van scholen, zorginstellingen en wooncorporaties ook een jaarlijkse enquête onder ouders, het onderzoek naar de tevredenheid onder medewerkers en het oordeel over de leefbaarheid van de wijken gebruiken om te kunnen oordelen over de prestaties. Andere voorbeelden van mogelijke zogenoemde 'tegenkrachten' zijn regelmatige intervisies tussen scholen, opleidingen en andere organisaties. Of huurders en patiënten structureel ruimte geven voor *feedback* en die ook gebruiken als belangrijke informatiebron over je eigen functioneren. En de kennis en ervaring van de professionals in je organisatie inzetten om tot een diversiteit aan verantwoordingssystemen te komen.[59]

In de tweede plaats dient het toezicht ruimte te laten aan de autonome positie van maatschappelijke ondernemingen als ook de ervaring en deskundigheid van de professionals. De Onderwijsraad spreekt in dat kader van een "geregelde ruimte" die leraren en schoolleiders in staat stelt een grote mate van verantwoordelijkheid te dragen en scholen een kader geeft voor hun handelen. "Hierbinnen kunnen instellingen een eigen invulling geven aan het onderwijs vanuit hun visie op kwaliteit en de weg daar naartoe", aldus de Onderwijsraad.[60]

59 RMO 2012

60 Onderwijsraad 2012, pag. 7

Deze raad stelt daarbij met nadruk dat het afleggen van verantwoording onderdeel is van de professionaliteit van scholen. Onderwijsinstellingen dienen zich daarbij naar de breedte van hun maatschappelijke belanghebbenden te verantwoorden over de door hen geboekte resultaten, waarbij ook weer breder over die resultaten wordt gerapporteerd dan alleen over de formele kwaliteitseisen die de overheid stelt.[61]

Uiteindelijk draait het bij toezicht dus om diversiteit. Eerst en vooral diversiteit aan toetsbare normen die moeten voorkomen dat organisaties zich gaan blindstaren op één variabele die daarmee doel op zich zelf wordt. Maar ook kaders die ruimte geven aan instellingen om eigen prioriteiten te stellen en eigenzinnige keuzes te maken die als gevolg daarvan weer leiden tot een grote diversiteit aan instellingen waar leerlingen en hun ouders, scholieren en studenten, huurders en patiënten van profiteren.

3.5 Naar een hernieuwde maatschappelijke verankering

Als gezegd is goed toezicht wel een noodzakelijke voorwaarde voor goed functionerende maatschappelijke ondernemingen, maar niet een voldoende voorwaarde. Minstens zo belangrijk is de erkenning dat veel scholen, woningcorporaties en zorginstellingen zich opnieuw maatschappelijk moeten verankeren; zij dienen opnieuw de banden aan te halen met hun belangrijkste belanghebbenden. Veel maatschappelijke ondernemingen schipperen tussen enerzijds de overheid die zij impliciet zien als hun opdrachtgever en anderzijds de dwingende logica van de markt die zij leidend laten zijn voor hun werkwijze. Het derde domein, dat van de samenleving, hebben zij niet of onvoldoende in het vizier, terwijl juist daar hun belangrijkste *stakeholders* zijn te vinden. Het sluit aan bij de eerder genoemde analyse van de WRR over de ordening tussen overheid, markt en samenleving: bij de oplossing van maatschappelijke vraagstukken worden overheid en markt al te vaak als twee tegenstrijdige oplossingsperspectieven gepresenteerd, waarbij het alternatief van de samenleving uit het oog is verloren.[62]
Het heeft maatschappelijke ondernemingen te veel losgeweekt van de mensen voor wie zij hun publieke taak uitvoeren. De weg die maatschappelijke ondernemingen van de samenleving via de overheid naar de markt hebben bewandeld was in veel opzichten goed en nodig. Tegelijkertijd zijn ze ontheemd geraakt: ze zijn van de overheid noch de markt en de samenleving is uit zicht geraakt. Nu moet een volgende stap worden gezet om de verbinding met vooral de samenleving weer te herstellen.

De band kan mede worden aangehaald door naast het formele toezicht ook verantwoording af te leggen aan de belangrijkste belanghebbenden. Nu richt die verantwoording zich nog maar beperkt op patiënten, huurders en studenten of scholieren en hun ouders. Bovendien merken Brandsen c.s. op dat maatschappelijke verantwoording *naar* belanghebbenden en beleidsbeïnvloeding *door* belanghebbenden vaak in één adem worden genoemd. Zij dienen echter duidelijk te worden

61 Idem

62 WRR 2012, p.33 e.v.

onderscheiden. Bij beleidsbeïnvloeding gaat het om reële beïnvloedings- of beslissingsmacht (*inputlegitimiteit*). Verantwoording gaat over beoordelingsmacht en is gericht op de *outputlegitimiteit* van een maatschappelijke organisatie. In de praktijk blijkt de verantwoording zich te beperken tot verantwoording *achteraf*, terwijl belanghebbenden nauwelijks invloed hebben op de strategische besluitvorming *vooraf*. Kortom, het accent ligt op de verzorging van de outputlegitimiteit; de inputlegitimiteit is een verweesd onderdeel bij de meeste maatschappelijke ondernemingen.[63]

Met verwijzing naar het advies *Vertrouwen op democratie* van de Raad voor het openbaar bestuur constateert de Rob dat een werkwijze waarop de verantwoording vooral achteraf is vormgegeven uitgaat van een verticaal georganiseerde samenleving waarin instituties bij voorbaat het vertrouwen genieten dat zij de juiste keuzes maken. De realiteit is echter een andere: de verhoudingen in de samenleving zijn gehorizontaliseerd en in die context ontberen óók maatschappelijke ondernemingen het vanzelfsprekende gezag dat dergelijke instellingen in de vroegere verticaal opgezette samenleving wellicht wél op voorhand hadden. Vertrouwen moet nu voortdurend worden verdiend. Om vertrouwen te verwerven dienen maatschappelijke ondernemingen nieuwe verbindingen te leggen met de horizontale publieke ruimte.[64]
Daartoe moeten maatschappelijke ondernemingen hun legitimatie meer zoeken op het domein van de samenleving. Daar bevinden zich de belangrijkste belanghebbenden van maatschappelijke ondernemingen die daadwerkelijk invloed moeten krijgen. Die belanghebbenden zijn vooral degenen voor wie maatschappelijke ondernemingen hun publieke taken uitvoeren. Zij moeten een belangrijke stem in het beleid hebben. Zij zijn immers de publieke eigenaren van scholen, zorginstellingen en woningcorporaties en eigenaren behoren ook invloed te hebben.[65]

Dat is waarom de Onderwijsraad scholen liever als een sociale waardengemeenschap ziet waarin alle partijen grotendeels parallelle belangen en tegelijkertijd verschillende posities bezetten dan als maatschappelijke onderneming. In een waardengemeenschap is het delen van invloed en afleggen van verantwoording namelijk geen discussiepunt, maar een logische stap die voortvloeit uit de ervaren gemeenschapszin. “Het versterken van dit gevoel van een belangengemeenschap in en rondom onderwijsinstellingen zal in belangrijke mate bijdragen aan de verankering van onderwijsinstellingen.”[66]
Daarbij kan het helpen als de organisatievorm van de maatschappelijke instelling mogelijk maakt dat die belanghebbenden een dergelijke gemeenschap ervaren. De aloude verenigingsvorm waarbij de huurders of ouders leden zijn, of een coöperatievorm waarin zij – net als de klanten van de Rabobank – eerder als deelnemer dan als afnemer van een dienst worden gezien, nodigt daartoe

63 Brandsen c.s. 2010

64 Rob 2010

65 Zie de acht ontwerpprincipes voor instituties voor het duurzaam beheer van gemeenschapsgoederen die Ostrom op basis van empirisch onderzoek heeft opgesteld (1990), gebruikt door de WRR (2012a), pag, 141-2.

66 De Bakker 2012

uit.[67] Binnen dergelijke organisatievormen kunnen maatschappelijke ondernemingen hun directe belanghebbenden volwaardig laten participeren.

3.6 Slot

Maatschappelijke organisaties hebben een zelfde weg bewandeld als publieke taken. Het vorige hoofdstuk liet zien hoe publieke taken die in het verleden aanvankelijk door particulier initiatief werden opgepakt, via de overheid bij de opbouw van de verzorgingsstaat en de markt onder invloed van het New Public Management-denken nu weer terugdrijven naar de samenleving. Een zelfde ontwikkeling hebben maatschappelijke organisaties in het algemeen en onderwijsorganisaties, zorginstellingen en woningcorporaties in het bijzonder doorgemaakt. Ze begonnen als maatschappelijke organisaties die publieke taken uitvoerden en stevig wortelden in hun vaak verzuilde achterban. Als gevolg van de ontzuiling en bij het hoogtepunt van de verzorgingsstaat werden deze organisaties min of meer onderdeel van de overheid. Onder invloed van de overheersende neo-liberale visie op overheid en markt werden ze eind vorige eeuw weer op afstand geplaatst in een marktgeoriënteerde omgeving. Het past in de ontwikkeling van vermaatschappelijking dat deze organisaties weer de weg terug weten te vinden naar hun oorspronkelijke wortels: de samenleving. Dat wat onder invloed van New Public Management maatschappelijke onderneming is gaan heten, kan dan ook weer in naam terug naar haar essentie: een maatschappelijk verankerde maatschappelijke organisatie.

67 De coöperatie is een praktische en ook goede formele organisatievorm waarin particuliere initiatieven een plaats kunnen krijgen. Het is niet zomaar dat de coöperatie thans weer zo populair is, betoogt Joost Beunderman in NUL20, september 2012.

4. Burgerschap

4.1 Inleiding

De wens dat burgers (meer) verantwoordelijkheid nemen voor de publieke zaak is niet van vandaag of gisteren. Zeker het eerste decennium van deze eeuw kreeg het pleidooi voor meer actieve burgers onder de noemer van het waarden- en normendebat dat toenmalig premier Balkenende initieerde, een stevige impuls. Daarbij werd vaak de relatie gelegd met burgerschap. Premier Balkenende zei het in een toespraak op een symposium over burgerinitiatieven zo: "De discussie over waarden en normen hangt nauw samen met die over burgerschap. Samenwerken in de buurt of de club is: geven en nemen. Je kunt niet altijd volledig je zin krijgen. Belangen lopen vaak uiteen. Dat betekent: zoeken naar een oplossing waarin iedereen zich zo goed mogelijk kan vinden. Het lijkt wel democratie. In die zin zijn burgerinitiatieven waardevolle praktijkervaringen in democratische besluitvorming. Oefeningen in burgerschap. Burgerschap is: mogen, kunnen en willen deelnemen aan de samenleving."[68]

Het laatste kabinet-Balkenende heeft nog gepoogd met een maatschappelijk debat het abstracte begrip 'burgerschap' handen en voeten te geven. In het najaar van 2009 konden mensen op bijeenkomsten en via de website www.handvestburgerschap.nl hun visie op burgerschap geven. Daarbij was het aanvankelijk de bedoeling dat de uitkomsten van de debatten hun weerslag zouden krijgen in een handvest burgerschap. Uiteindelijk presenteerde de toenmalige minister Ter Horst van Binnenlandse Zaken in december 2009 een 'kalender verantwoordelijk burgerschap'.[69] Het was een weekkalender voor 2010 met 53 uitspraken over burgerschap. Het persbericht dat het ministerie bij de presentatie uitgaf rept nog van een op handen zijnd eindrapport, maar twee maanden na de presentatie viel het kabinet-Balkenende IV en het handvest verdween van de politieke agenda. De genoemde discussiewebsite is ook niet meer bereikbaar.

Onder pleidooien voor meer burgerschap ligt de impliciete, normatieve overtuiging dat er nu te weinig burgerschap is, dat burgers zich thans te weinig inzetten voor de samenleving. Het veronderstelt dat er een norm bestaat voor wat de inzet voor goed burgerschap minimaal dient te zijn. Wanneer politici uitgaan van zo'n norm, kan de overheid dus gaan bepalen wat een goede burger is. Juist dat aspect van het debat over waarden, normen en burgerschap is sterk bekritiseerd. De WRR stelde al in een door premier Balkenende gevraagd advies dat het de taak van de overheid is om democratische waarden en wettelijke normen te bewaken, maar dat zij terughoudend moet zijn met het overdragen van waarden en normen. Dat is volgens de WRR een taak van burgers zelf en hun maatschappelijke organisaties en instituties.[70]

---

68 Balkenende 2006

69 http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/persberichten/2009/12/01/minister-ter-horst-presenteert-kalender-verantwoordelijk-burgerschap.html

70 WRR 2003

De Tilburgse hoogleraar Paul Frissen liet zich destijds uitgesproken negatief uit over het Handvest in de maak. In een interview bij het verschijnen van zijn boek *De staat van verschil* merkte hij op: "Hoe halen ze het in Den Haag in hun hoofd om een Handvest voor verantwoordelijk Burgerschap te willen opstellen? Het burgerschap bepaal ik als burger zèlf. Dat is het wezen van de democratische republiek: de burger bepaalt wat de democratie is en niet andersom. Dit kabinet wil kennelijk een ander volk." Zijn stelling is dat de overheid, omdat zij het monopolie op geweld heeft, uiterst terughoudend moet zijn met het uitdragen van opvattingen over het goede leven.[71]

De Raad meent dat pleidooien van zowel de overheid die wil dat burgers meer taken overnemen van de overheid als ook de stelling van Frissen dat mensen zelf invulling kunnen geven aan burgerschap, vooral gericht zijn aan het adres van het overgrote deel van de samenleving dat voldoende zelfredzaam is. Tegelijk gaan dergelijke betogen er aan voorbij dat sommige groepen in de samenleving niet vanzelfsprekend zelf richting kunnen geven aan hun leven, laat staan voldoende zijn toegerust om taken over te nemen van de overheid. Later in dit rapport komen we hier op terug. Het commentaar van de WRR en de ferme kritiek van Paul Frissen hebben in ieder geval niet kunnen verhinderen dat in het tweede decennium van deze eeuw onder invloed van de financiële en de daarop volgende economische crisis hernieuwde pleidooien voor meer actieve burgers luid en duidelijk hoorbaar zijn. De overheid moet nu zo fors bezuinigen dat sprake is van een breed debat over wat wij als taken van de overheid dan wel van de samenleving moeten zien. De financiële krapte lag eveneens ten grondslag aan het streven van het kabinet-Rutte I naar een compacte overheid[72] en daarmee ook aan de adviesaanvraag die de directe aanleiding voor dit advies is geweest.

De Raad wil weg blijven van het politieke debat over goed burgerschap. In dit hoofdstuk doet hij een poging het begrip burgerschap te duiden en verklaren door de vraag te beantwoorden op welke wijze en onder welke voorwaarden het politieke bestuur publieke taken kan loslaten en overlaten aan burgers. Deze centrale vraag wordt opgedeeld in een aantal subvragen. Allereerst: om welke taken gaat het nu als het politieke bestuur meent dat de samenleving taken van de overheid kan overnemen? Aan de hand van deze vraag onderscheiden we drie vormen van burgerschap (4.2). Vervolgens komt de vraag aan de orde: willen mensen wel taken overnemen van de overheid? Het antwoord daarop zal min of meer bevestigend zijn (4.3). Daarop volgt de vraag of mensen wel in staat zijn om taken van de overheid over te nemen. Het antwoord is – hoewel minder eenduidig – eveneens bevestigend (4.4). De Raad heeft zich daarbij laten inspireren door het CLEAR-model van Lowndes, Pratchett en Stoker. De letters van CLEAR zijn een acroniem die bepalen in hoeverre burgers participeren: Can do, Like to, Enable to, Asked to, Respond to. Dit hoofdstuk richt zich op de eerste twee letters van het model: kunnen en willen.[73]

---

71 Frissen 2007, zie ook de sprekende titel *Brave burgers gezocht* van een bundel over een overheid die wil activeren (Verhoeven en Ham 2010)

72 Regeerakkoord VVD-CDA Vrijheid en verantwoordelijkheid 2010, pag. 5 en 6

73 Lowndes, Pratchett en Stoker 2006

Dat roept vervolgens een nieuwe vraag op: onder welke voorwaarden willen en kunnen mensen taken overnemen van de overheid? Anders gesteld: wanneer is willen ook kunnen? En welke rol en inzet van de overheid is daarbij vereist? (4.5)

4.2 Welke taken? Drie vormen van burgerschap

Als politiek en bestuur stellen dat mensen taken moeten overnemen van de overheid, over welke taken hebben zij het dan? Wat verwachten zij eigenlijk van burgers als zij om meer burgerschap vragen? Het antwoord op deze vraag is relevant om hierna te kunnen onderzoeken in hoeverre mensen publieke taken willen en kunnen overnemen van de overheid.

Hurenkamp en Tonkens stellen dat aan de roep om meer burgerschap veronderstelde tekorten ten grondslag liggen. Aan de hand van deze tekorten zijn volgens de onderzoekers drie typen burgerschap te onderscheiden, waarmee ze overigens niet noodzakelijkerwijs aangeven het eens te zijn met het bestaan van dergelijke tekorten.[74] In de eerste plaats zou sprake zijn van een tekort aan onderlinge binding. Volgens deze visie is de individualisering te ver doorgeschoten, omdat individuen "het eigenbelang boven dat van de maatschappij stellen"[75]. Het antwoord op dit tekort is *sociaal burgerschap*, waarbij burgers de taak hebben zich in te zetten voor hun buurt, op het werk en de school van hun kinderen. Door middel van wijkbudgetten, maatschappelijke stages, sociale dienstplicht, wijkbudgetten of vrijwilligersdagen beoogt het politieke bestuur deze vorm van burgerschap te stimuleren.
Het tweede tekort is dat burgers de politiek en de politieke instituties in toenemende mate de rug toekeren. Er is zogezegd een tekort aan *politiek burgerschap* met "de afbrokkeling van publiek gezag"[76] als resultaat. De al decennialange dalende trend van het lidmaatschap van politieke partijen en over het geheel genomen dalende opkomstcijfers bij verkiezingen zijn voor dit tekort belangrijke symptomen. Deze gaan samen met de geringe belangstelling voor actieve democratische participatie en de toegenomen mondigheid van burgers ten opzichte van publieke instellingen en functionarissen. Hurenkamp en Tonkens spreken over "onzekerheid over het ambt van de burger"[77], waarover eerder ook al de voormalige vice-president Tjeenk Willink van de Raad van State zich ernstige zorgen maakte.[78] Het antwoord op het tekort aan politieke betrokkenheid is politiek burgerschap waarbij van burgers een meer actieve inbreng wordt verwacht in het politieke proces.
De derde en laatste bepleite vorm van burgerschap vormt het antwoord op het vermeende tekort aan binding met vreemden. In de hedendaagse samenleving zouden we zo sterk van elkaar verschillen door de komst van nieuwe culturen en religies, maar ook door de ontzuiling, dat de vraag opdoemt wat ons nog met elkaar bindt. "De achterliggende vraag daarbij is telkens wat

74 Hurenkamp en Tonkens 2011, pag. 19-31
75 Idem, pag. 25
76 Idem, pag. 27
77 Idem, pag. 31
78 Tjeenk Willink 2004

verschillende etnische en religieuze groepen binnen een natie, stad of buurt gemeen hebben. Hoe kunnen zij samen vormgeven aan het publieke domein en aan gedeelde democratische waarden?"[79] Hurenkamp en Tonkens zien "de culturalisering van burgerschap" als een probleem, want die stelt vooral eisen aan "de loyaliteit van mensen" en vraagt "niet rechtstreeks naar actief burgerschapsgedrag (...), maar naar de mate waarin men geïnvesteerd heeft in de gemeenschap, er trots op is, er vrienden heeft, er voor wil vechten."[80]

In dit hoofdstuk staan sociaal en politiek burgerschap centraal. Behalve de problematisering van cultureel burgerschap zoals hierboven staat beschreven, heeft de Raad daarvoor ook een meer praktische overweging: het politieke bestuur heeft niet de culturele vorm van burgerschap voor ogen wanneer het de doelstelling van de "compacte overheid" wil verwezenlijken.[81] De vermaatschappelijking van publieke taken beoogt eerst en vooral een sociaal burgerschap te creëren dat maakt dat mensen zich verantwoordelijk voelen en in actie komen voor hun directe leefomgeving. De Raad zal later in dit advies betogen dat het geen zin heeft van mensen sociaal burgerschap te vragen als het politieke bestuur niet ook meer ruimte geeft voor politiek burgerschap.[82]

4.3 Willen

Het politieke bestuur kan wel willen dat burgers taken overnemen die tot dusverre door de overheid werden vervuld, maar willen burgers dat zelf ook? Zijn zij bereid zich in te zetten voor de publieke zaak en vinden zij dat zelf ook behoren tot de taken van een goede burger?

Die laatste vraag – wat verstaan burgers zelf eigenlijk onder goed burgerschap? – is een vraag die niet vaak aan de orde komt. Het debat over burgerschap wordt immers vooral gevoerd door politici en academici. Een publicatie van het Sociaal en Cultureel Planbureau uit 2005 met de veelzeggende titel *De goede burger* laat de burger aan het woord over de burger. SCP-onderzoeker Paul Dekker laat daarin zien dat vooral sociale betrokkenheid, inzet voor de gemeenschap en hulpvaardigheid voor mensen die het minder hebben getroffen als belangrijke eigenschappen voor goed burgerschap worden gezien. Opmerkelijk is dat de respondenten van het onderzoek niet uit zichzelf politieke betrokkenheid noemen als noodzakelijk kenmerk van goed burgerschap. Slechts als de interviewer er expliciet naar vroeg, beaamden respondenten dat stemmen bij verkiezingen tot de taken van een goede burger behoort. Dekker trekt daarop de conclusie dat je naar het oordeel van burgers als goede buur ook al snel een goede burger bent.[83]

79 Hurenkamp en Tonkens 2011, pag. 23

80 Idem, pag. 25

81 Zie voor deze vorm van burgerschap de adviezen van de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ), bijvoorbeeld ACVZ 2008

82 Zie ook ons advies *Vertrouwen op democratie* (2010)

83 Dekker 2005, zie ook Dekker c.s. 2004

Een meer recente studie bevestigt het beeld dat Dekker schetst. Hurenkamp en Tonkens laten zien dat veel mensen bereid zijn zich als vrijwilliger in te zetten voor hun buurt, voor mensen die ondersteuning behoeven of voor de vereniging waarvan ze lid zijn. Daarbij overheersen de altruïstische motieven, hoewel hoger opgeleiden ook een enigszins functionele kijk op hun inzet hebben: zij willen graag dat hun inzet zichtbaar verschil maakt. Hurenkamp en Tonkens trekken bovendien de conclusie dat mensen sociaal burgerschap belangrijker vinden dan politiek burgerschap.[84]

Tonkens deed samen met Verhoeven ook onderzoek naar bewonersinitiatieven in tal van Amsterdamse achterstandswijken. Ook de uitkomsten van dat onderzoek laten zien dat mensen zich graag 'om niet' inzetten voor een hoger doel. Het opvallende aan dit onderzoek is dat het laat zien dat die motivatie niet alleen is voorbehouden aan de "usual suspects" van de meeste (politieke) participatietrajecten, namelijk de hoger opgeleide, autochtone mannen van boven de vijftig. De bewonersinitiatieven in de Amsterdamse achterstandswijken wisten vooral vrouwen, lager opgeleiden, mensen met een laag inkomen, jongeren en nieuwe Nederlanders te mobiliseren. Ook op een ander vlak wijken de uitkomsten van dit onderzoek af van andere onderzoeken naar bewonersinitiatieven: in de achterstandswijken zijn initiatiefnemers vooral gemotiveerd om te werken aan contact en verbinding tussen bewoners, terwijl het landelijk gemiddelde laat zien dat de meeste mensen warm lopen voor initiatieven die leiden tot een fysieke verbetering van de buurt.[85]

Uit recent onderzoek van het SCP blijkt overigens wel dat vragen naar de ambities van mensen om sociaal betrokken te zijn op een kritischer reactie kunnen rekenen als die vragen worden gerelateerd aan concreet overheidsbeleid om mensen te activeren. De stelling dat mensen zelf meer verantwoordelijk moeten nemen en minder rekenen op overheidsvoorzieningen wordt door een grote minderheid van 47 procent ondersteund. 23 procent van de geënquêteerden zegt het hiermee oneens te zijn, 30 procent staat hier neutraal tegenover. Tegelijk geven mensen aan dat overheidsvoorzieningen belangrijk zijn als vangnet voor mensen die – om welke reden dan ook – niet in staat zijn "meer eigen verantwoordelijkheid" te nemen. De SCP-onderzoekers Dekker en Den Ridder concluderen dat het voor de respondenten niet zozeer om een afweging tussen twee elkaar uitsluitende principes gaat, maar om een afzonderlijke waardering. Veel mensen raken geïrriteerd door de veronderstelling dat de overheid nu veel doet en zij zelf weinig. Zij vinden dat zij al veel verantwoordelijkheid dragen, "zeker in financieel opzicht nu alles duurder is geworden".
De critici menen bovendien dat de overheid als afzender van de boodschap dat mensen meer verantwoordelijkheid moeten nemen weinig recht van spreken heeft. Naar hun oordeel is het de overheid zelf die te weinig invulling geeft aan haar eigen verantwoordelijkheid. "Op terreinen waar de overheid haar verantwoordelijkheid zou moeten nemen in de ogen van burgers (bijvoorbeeld criminaliteit en veiligheid) wordt niets opgelost. Op andere gebieden is weer sprake van falend toezicht. De overheid en politici zijn voor hen niet de meest geloofwaardige verkondigers van de boodschap dat burgers meer eigen verantwoordelijkheid moeten nemen, zeker niet op een

84 Hurenkamp en Tonkens 2011, pag. 107 e.v.

85 Tonkens en Verhoeven 2012, pag. 33-43

beschuldigende toon. (...) Een verhaal dat reageert op zorgen over betaalbaarheid, misbruik, ongelijkheid en de positie van zwakkeren zal vaak meer zin hebben dan het blijven tamboereren op meer 'eigen verantwoordelijkheid'."[86]

Een tussentijdse conclusie luidt dus: ja, mensen zijn bereid om zich in te zetten voor de wijk, de buurt, de kerk, de vereniging of iets anders dat groter is dan henzelf. Het is geen onvoorwaardelijk ja, eerder een met mitsen en maren ingekleed antwoord. Het is de vraag die het antwoord bepaalt. Als mensen worden gevraagd of zij taken *van de overheid* willen *overnemen*, is scepsis het antwoord: we doen al zoveel, of: laat de overheid eerst zelf zijn verantwoordelijkheid nemen! Maar als de vraag alleen luidt of mensen zich willen inzetten voor hun directe leefomgeving, volgt een aanzienlijk positievere reactie: verantwoordelijkheid nemen voor jezelf en je omgeving is volgens de meeste mensen een goede zaak.
Daarbij moet de belangrijke kanttekening worden gemaakt dat mensen meer belang hechten aan sociaal dan aan politiek burgerschap. Inzet voor een leefbare buurt door kleinschalige initiatieven voor de straat of wijk op te zetten, wordt hoger gewaardeerd dan politieke betrokkenheid. Mensen geven eveneens aan zelf meer enthousiasme te voelen voor activiteiten die invulling geven aan het sociaal dan aan het politieke burgerschap.

In aanvulling op deze perspectiefrijke conclusie plaatsen Hurenkamp en Tonkens wel een belangrijke relativering: niet alle mensen willen bijdragen en dat heeft meestal niet te maken met ingebakken onwil, als wel met onvermogen. Zij maken onderscheid tussen drie typen burgers: neorepublikeinen, emancipatiecommunitaristen en lijdelijk liberalen. De eerste twee groepen zetten zich al – met verschillende drijfveren – actief in voor tal van initiatieven. De neorepublikeinen laten zich daarbij leiden door een moeilijk te omschrijven idealisme dat er toch "iets" moet gebeuren. Emancipatiecommunitaristen zijn meer gericht op 'de ander'; hun inzet moet een duidelijke verbetering opleveren voor een medemens.[87]
Lijdelijk liberalen zien echter grote beren op de weg. Het moet gezegd: een deel van deze groep ziet het als zijn recht op te gaan in de anonimiteit en zich afzijdig te houden van maatschappelijke initiatieven. Maar een ander deel van de lijdelijk liberalen laat zich vooral leiden door angst voor de onbekende ander, het onbekende in het algemeen en teleurstelling. Het is niet zo dat ze per definitie niet kunnen; ze ontberen het geloof dat zijzelf een zinvolle bijdrage kunnen leveren.[88] Deze mensen kan de overheid niet dwingen, maar wellicht wel verleiden. Daarover is het wel nodig meer te weten waartoe zij in staat zijn.

86 Dekker en Den Ridder 2011, pag. 21 e.v.

87 Hurenkamp en Tonkens 2011, pag. 78-90, 123-127 en 181-189

88 Idem, pag. 127-132

4.4 Kunnen

'Willen' heeft voor een deel dus te maken met 'kunnen', of in ieder geval het beeld dat mensen hebben van hun eigen vaardigheden. Vandaar dat het hier relevant is om de vraag te stellen en beantwoorden: kunnen mensen taken overnemen van de overheid? Zijn ze daarvoor voldoende toegerust?

Het antwoord op deze vraag blijkt minder eenduidig dan het antwoord op de vraag naar het 'willen': ja, veel mensen zijn in staat om publieke taken op zich te nemen, maar dat geldt niet voor iedereen en niet voor iedere taak. Meer nog dan de vraag of mensen voldoende zijn geëquipeerd om publieke taken op zich te nemen, speelt de vraag of zij daarvoor voldoende vertrouwen in zichzelf, hun medemens of de overheid en democratie hebben. En uit tal van onderzoeken blijkt het opleidingsniveau een veelbepalende factor voor 'vertrouwen' te zijn. Het Sociaal- en Cultureel Planbureau heeft de afgelopen jaren al in vele opeenvolgende onderzoeken benoemd dat het opleidingsniveau een belangrijke verklaringsfactor is voor het vertrouwen dat mensen hebben in de politiek, de democratie, politieke instituties, de Europese Unie, de medemens en in zichzelf.[89]

Het onderzoek dat Mark Bovens en Anchrit Wille in het kader van het NWO-programma 'Omstreden democratie' deden, maakte de door hen benoemde *Diplomademocratie* ook onderdeel van het maatschappelijke en politieke debat. Zij tonen in hun studie aan dat hoger opgeleiden veel vaker (politiek) participeren en ook beter in staat zijn hun weg naar en door de democratische instituties te vinden.[90] Dat doen zij door onderscheid te maken in verschillende vormen van politieke participatie via de zogenaamde participatiepiramide. Onderin die piramide is 'praten over politiek' te vinden. Vervolgens is 'stemmen' de volgende verdieping. Daarboven ligt het lidmaatschap van een politieke partij, gevolgd door deelnemen aan politieke acties. De punt van de participatiepiramide bestaat uit het bekleden van een politieke functie.
Bovens en Wille laten vervolgens zien dat als vuistregel geldt dat hoe meer inspanning in tijd en energie de vorm van participatie aan de deelnemers vraagt, hoe groter het percentage hoogopgeleiden is. Betekent dat dan ook dat bepaalde kennis is vereist voor de bovenste verdiepingen van de piramide? Dat je zonder opleiding daarom niet politiek *kunt* participeren?
De onderzoekers komen hier tot een genuanceerd antwoord: "Het volgen van (hoger) onderwijs kan de politieke kennis, het zelfvertrouwen, de betrokkenheid en de politieke vaardigheden van mensen vergroten. Maar volgen van (hoger) onderwijs maakt ook dat hoger opgeleiden een grotere kans hebben om op school en thuis in aanraking te komen met politiek. Daarnaast maken hoger opgeleiden vaker deel uit van sociale netwerken van waaruit ze worden gerekruteerd."[91]
Kortom, wel of niet (kunnen) participeren hangt af van een breed scala aan factoren, zoals kennis, vaardigheden, betrokkenheid, socialisatie, interesse en – misschien wel de belangrijkste – zelfvertrouwen.

---

89 Zie ondermeer de Continu Onderzoek Burgerperspectieven 2008-heden, Dekker c.s. 2009 en Dekker en Den Ridder 2011

90 Bovens en Wille 2010; Bovens en Wille 2011, pag 28 e.v.

91 Bovens en Wille 2011, pag. 42

In daarop volgende publicaties kreeg het onderscheid tussen hoog- en laagopgeleid nog meer reliëf door ook andere variabelen te betrekken bij de zoektocht naar een verklaring waarom mensen wel of niet vertrouwen hebben en zich willen inzetten voor de samenleving. Cuperus verwijst naar Kriesi wanneer hij spreekt over globaliseringswinnaars versus globaliseringsverliezers, of moderniseringswinnaars versus moderniseringsverliezers.[92] De winnaars van de mondialisering en modernisering zijn de hoogopgeleiden die profiteren van de open grenzen omdat hun arbeidsmarkt daardoor sterk is uitgebreid. De verliezers van deze tendensen hebben de concurrentie op de arbeidsmarkt vanuit landen met lagere lonen juist enorm zien toenemen. Vanuit dit perspectief komt Cuperus tot het onderscheid tussen toekomstoptimisten en –pessimisten. Het is niet onwaarschijnlijk dat vooral de toekomstpessimisten sceptisch staan tegenover een overheid die burgers oproept meer verantwoordelijkheid te nemen, omdat zij juist zelf het gevoel hebben dat de politiek te weinig doet om hun positie te beschermen. De benaming die Cuperus aan zowel de winnaars en optimisten als ook de verliezers en pessimisten geeft, kan niet verhullen dat opleidingsniveau ook hier een belangrijke verklarende variabele is.

De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid gebruikt consequent het door onderzoeksbureau Motivaction gehanteerde onderscheid tussen vier burgerschapsstijlen[93], in zijn laatste rapport door de WRR omgedoopt tot “betrokkenheidsstijl”: verantwoordelijken, volgzamen, pragmatici en critici. *Verantwoordelijken* (ca. 30-35 procent) zijn politiek geïnteresseerd en bovengemiddeld positief in hun oordeel over het functioneren van het politieke bestuur. Ze nemen eveneens vaker dan gemiddeld deel aan politieke activiteiten. Zij vormen de groep die zowel willen als ook voldoende zijn toegerust om actief mee te doen. *Volgzamen* (ca. 15 procent) zijn eveneens positief over hoe de politiek functioneert maar hebben daarentegen weinig politiek zelfvertrouwen. Tegelijk zijn ze wel actief in hun dorp, wijk of buurt. Voor hen is het belangrijk dat de afstand overzichtelijk blijft. Als het effect van hun inzet te abstract wordt, haken zij af. *Pragmatici* (ca. 25-30 procent) voelen weinig affiniteit met de traditionele politiek. Wanneer de nood aan de man is, weten zij wel hun weg naar de politiek te vinden. Anders gezegd: zij kunnen wel, maar willen alleen als het hen uitkomt. *Critici* zijn nog meer dan pragmatici kritisch over het functioneren van het politieke bestuur. Ze voelen zichzelf in een duale verhouding tot beleidsmakers staan: wij tegen zij. De kritische groep wil noch denkt te kunnen meedoen.[94]

De WRR brengt aldus een belangrijke verfijning aan, waarbij het opleidingsniveau niet de enige voorspellende factor is voor de mate waarin mensen zich inzetten voor een publieke taak. Verantwoordelijken en pragmatici zijn doorgaans hoogopgeleid, maar ervaren hun maatschappelijke verantwoordelijkheid totaal verschillend. Volgzamen en critici hebben meestal een lager opleidingsniveau, maar ook zij zien een verschillende rol voor zichzelf weggelegd in het publieke domein. Het WRR-rapport laat bovendien zien dat toerusting alleen niet voldoende is; zelfvertrouwen speelt een minstens zo belangrijke rol. Hurenkamp en Tonkens expliciteren

92 Cuperus 2012, pag. 45 met verwijzing naar Kriesi c.s. 2008

93 Zie bijvoorbeeld WRR 2005

94 WRR 2012, pag. 37 en 65-68

deze conclusie wanneer ze opmerken dat "Actief burgerschap (...) niet (is) terug te brengen tot een eenduidig 'willen' of 'kunnen'." Wanneer de door hen benoemde groep van lijdelijk liberalen passief blijft, heeft dat met alleen onvermogen noch onwil te maken. "Het is namelijk niet alleen een kwestie van vaardigheden maar vooral ook van cultuur. (...) Actief zijn is wat de lijdelijk liberalen betreft iets voor andere mensen bij wie ze niet thuis horen. Onvermogen is daarom waar vanuit het perspectief van een buitenstaander, maar zelf zien de burgers eerder dat ze niet welkom zijn of dat hun inzet zinloos zou zijn. Eerder dan van onvermogen of onwil is er kortom sprake van onbeholpenheid."[95]

De studies van de WRR en Hurenkamp en Tonkens brengen bovendien nog een nuancering aan, namelijk het verschil tussen sociale en politieke participatie. Hurenkamp en Tonkens laten zien dat hoger opgeleiden politiek actiever zijn, maar dat lager opgeleiden juist sociaal actiever zijn. Eenzelfde conclusie is terug te vinden in het WRR-rapport. De doorgaans lager opgeleide 'Volgzamen' ontberen wellicht het "geloof in hun eigen mogelijkheden", maar daar staat tegenover dat zij "de grootmeesters van de kleine, hechte netwerken in dorpen en klassieke volksbuurten (zijn) met de daarbij behorende samenbinding en sociale controle", die "relatief eenvoudig (zijn) te betrekken wanneer het gaat om de familie of de buurt".[96]
Sociale en politiek participatie zijn daarmee zeker niet elkaar uitsluitende maar juist aanvullende vormen van betrokkenheid en manieren om je invloed te laten gelden. Volgens Van de Wijdeven en Hendriks komen sociaal en politiek burgerschap samen in de doe-democratie: "Doen is ook een vorm van beslissen, ook al krijgt de beslissing hierbij zeker niet altijd een schriftelijke codificatie – in de vorm van een beschikking, contract of beleidsnotitie. Doeners in het publieke domein beslissen met hun acties echter wel degelijk hoe het publieke domein eruit komt te zien. (...) De doe-democratie is in beginsel een participatiedemocratie: het participeren, het meedoen van burgers in het publieke domein staat voorop. (...) Het gaat in de doe-democratie niet zozeer om burgers die op een keuzeformulier of met handopsteken aangeven welke beleidsoptie (A of B) ze preferen, het gaat veeleer om burgers die door te doen laten zien waar ze staan."[97]
Aan de participatiepiramide moet dus eigenlijk nog een verdieping worden toegevoegd, ergens tussen praten over politiek en stemmen in, zodat "sociaal en politiek burgerschap vermengd (raken)".[98]

4.5 De weg naar willen=kunnen

Wanneer het politieke bestuur (de overheid) de ambitie heeft om burgers meer te betrekken bij publieke taken, moet het zich zeer goed bewust zijn van de verschillen in motivatie, toerusting en vertrouwen en van het feit dat die drie zich niet altijd goed laten onderscheiden. Het is verleidelijk voor de overheid en haar professionals om hun inzet vooral te richten op 'verantwoordelijken'

95 Hurenkamp en Tonkens 2011, pag. 132
96 WRR 2012b, pag. 37 en 65
97 Van de Wijdeven en Hendriks 2010, pag. 16
98 Idem, pag. 22

en 'volgzamen', omdat het minder energie kost hen bij een publieke taak te betrekken. Daarmee missen zij echter de kennis, ervaring en legitimatie van de groeiende groep[99] 'pragmatici' en 'critici' in de samenleving.
Motivatie, toerusting en vertrouwen grijpen in elkaar en beïnvloeden elkaar. Zowel de WRR als Hurenkamp en Tonkens benadrukken dat mensen een taak toebedeeld moeten krijgen die bij hun competenties, interesses en zelfvertrouwen aansluit. Vooral voor 'volgzamen' en 'critici' is overvraging een reëel risico, terwijl verantwoordelijken en pragmatici juist in voldoende mate moeten worden uitgedaagd. Er is – kortom – niet één aanpak die altijd tot succes leidt. Hoe vinden politiek en bestuur de sleutel tot willen=kunnen?

In de kern komt het er op neer dat de overheid en haar professionals in staat moeten zijn te differentiëren in hun vraagstelling aan burgers en de wijze waarop zij hen begeleiden, ondersteunen en motiveren. Dat is een razend lastige aangelegenheid, zoals ook Tonkens en Verhoeven laten zien in hun onderzoek naar buurtinitiatieven in de Amsterdamse achterstandswijken. Zij schetsen hoe bewoners tegenstrijdige verwachtingen hebben ten aanzien van de overheid en die bovendien meestal niet expliciet communiceren naar professionals. Daarbij komt dat bewoners snel gepikeerd kunnen raken als het optreden van de overheid niet voldoet aan hun – vaak impliciete – verwachtingen. "De kunst van de ondersteuning van bewonersinitiatieven schuilt erin, goed te kunnen inschatten wanneer krachtige ondersteuning nodig is en wanneer een klein zetje of juist even loslaten geboden zijn – en om daar vervolgens heel flexibel mee om te gaan."[100] De onderzoekers constateren dat maar weinig professionals in staat zijn die flexibiliteit te betrachten. De overheidsfunctionarissen zijn eerder van een bepaalde 'school'; zij geloven in een stijl van ruimte geven of juist van strakke begeleiding, terwijl schakelen tussen die twee de vereiste competentie is.

Wat verder uit bovengenoemde bewonersinitiatieven maar ook uit andere onderzoeken naar voren komt, is dat sociale activering van bewoners en hun gemeenschappen de overheid nauwelijks de ruimte biedt om terug te treden. Bewoners willen en moeten worden ondersteund, aangemoedigd of gewoon erkend voor hun inzet. Drie verschillende casussen in de bundel *Brave burgers gezocht* schetsen dat de soms latente maar meestal manifeste aanwezigheid van overheidsprofessionals noodzakelijk is voor het welslagen van particuliere initiatieven. Of het nu gaat om het inzetten van bijstandscliënten voor verplicht vrijwilligerswerk, het activeren van vrijwilligers voor lichte zorgtaken of het inschakelen van mensen voor de lokale veiligheidszorg, de constante is dat dergelijke trajecten professionele ondersteuning behoeven vanuit de overheid.[101]

Een overheid die vrijwilligers laat bungelen, moet vrezen voor de kwaliteit en continuïteit van het werk dat wordt geleverd. De Raad zet daarom vraagtekens bij de verwachting dat vermaatschappelijking zonder meer leidt tot een compacte overheid en daarmee tot financiële besparingen. Dat is te optimistisch gedacht. De overheid neemt meestal een andere rol in, maar

99 Spangenberg en Lampert 2009

100 Tonkens en Verhoeven 2012, pag. 15, zie ook pag. 53 e.v.

101 Kampen 2010, Ham en Peeters 2010, Van Stokkom en Toenders 2010

afwezigheid is in veel gevallen een garantie voor mislukking. Vrijwilligers geven ook in diverse onderzoeken aan dat zij willen dat de overheid op zijn minst de vinger aan de pols houdt.

4.6 Slot

Het politieke bestuur moet bij veel burgers nog heel wat scepsis wegnemen om mensen nog meer dan nu te enthousiasmeren voor een vergroting van hun inzet in de buurt, wijk of vereniging. De paragraaf over 'willen' liet zien dat daarbij de motivatie en insteek van de overheid cruciaal is. Die ligt nu eenzijdig bij bezuinigen. Dat maakt mensen achterdochtig en het is bovendien een weinig wenkend perspectief. De eerste en belangrijkste reden voor vermaatschappelijking zou de erkenning moeten zijn dat politiek en bestuur voor kennis en ervaring afhankelijk zijn van de inbreng vanuit de samenleving, dat de overheid het uiteindelijk niet alleen kan.[102] Van de Wijdeven en Hendriks stellen met de nodige scherpte dat bewoners niet alleen van waarde zijn als "participanten in de 'draagvlakmachine', maar juist ook als experts met veel praktische, ervaringsexpertise en kennis van de wijk."[103]

In de tweede plaats is het raadzaam als politiek en bestuur de zorg wegnemen dat vermaatschappelijking leidt tot de afwenteling van verantwoordelijkheden. Burgers geven in enquêtes aan dat zij in principe bereid zijn om publieke taken op zich te nemen, maar dat zij zich zorgen maken over mensen die niet in staat zijn om die verantwoordelijkheid op te pakken. Blijft de overheid wel het vangnet voor de kwetsbaren in de samenleving? Is zij alert op overvraging?

Ten slotte wijst de Raad erop dat met het overdragen van taken naar burgers en hun sociale verbanden zij ook meer verantwoordelijkheid en zeggenschap moeten krijgen. De overheid kan burgers niet vragen hun sociale betrokkenheid te vergroten, zonder ook hun politieke ruimte te vergroten. Ook hier grijpen sociaal en politiek burgerschap in elkaar: burgerschap gaat niet zonder eigenaarschap. Vermaatschappelijken van publieke taken is een recept voor teleurstelling als bewoners en hun verbanden worden gereduceerd tot uitvoeringsinstanties die de orders vanuit het gemeentehuis moeten uitvoeren. Het loslaten van publieke taken door de overheid gaat aldus slecht samen met een overheid die tegelijk ruimte wil houden om zelf te sturen.

102 Vgl. Fraanje 2011

103 Van de Wijdeven en Hendriks 2010, pag. 25

5. Blik over de grens: leren van andere landen

5.1 Inleiding

Niet alleen in Nederland is er belangstelling voor vermaatschappelijking. Ook in het buitenland wordt nagedacht over de verhouding tussen overheid, markt en samenleving en krijgt de laatste een steeds prominentere plaats in die driehoek. Het concept van de Big Society, dat momenteel in het Verenigd Koninkrijk door premier Cameron wordt nagestreefd, springt daarbij het meest in het oog. In haar adviesvraag aan de Raad verwijst de minister van BZK daar specifiek naar. In dit hoofdstuk wordt bezien of en in hoeverre Nederland kan leren van buitenlandse voorbeelden van vermaatschappelijking. Op verzoek van de Raad hebben Marlot Kuiper, Bob van de Velde en Sabine van Zuydam[104] onderzoek gedaan naar vermaatschappelijking in het buitenland. Het volledige onderzoek is als internetpublicatie uitgebracht[105].

In de volgende paragrafen worden drie (groepen van) landen besproken. Ten eerste het Verenigd Koninkrijk, waar de hervormingen in het kader van de Big Society vorm beginnen te krijgen. Daarna wordt gekeken naar Australië, een ander Angelsaksisch land. Ten slotte komen in paragraaf 3.4 de Scandinavische landen[106] aan bod, omdat zij wat betreft de rol van de overheid overeenkomsten met Nederland hebben. Per land wordt kort ingegaan op de achtergrond, zowel wat betreft de verhouding tussen overheid en samenleving als de hervormingen die in de afgelopen decennia in die landen zijn doorgevoerd. Daarbij worden telkens de overeenkomsten en verschillen met Nederland besproken. Vervolgens wordt gekeken of en zo ja, welke lessen Nederland van deze landen kan leren.

5.2 Verenigd Koninkrijk

De verhouding tussen overheid en samenleving

Het Verenigd Koninkrijk (VK) heeft een grote civil society met een sterk formele structuur en een doorlopende samenwerking met de overheid. Maatschappelijke organisaties komen in vrijwel elke sector voor, maar blijven in verhouding tot overheidsorganisaties van onderschikt belang. Zo is er als het om beleidsvorming gaat weinig wisselwerking tussen overheid en civil society. Wel zijn relatief veel mensen betrokken bij de civil society, door zelf vrijwilligerswerk te verrichten of door

104 Onderzoeksmasterstudenten Utrechtse School voor Bestuurs- en Organisatiewetenschappen (USBO).

105 Dit hoofdstuk is in belangrijke mate gebaseerd op het onderzoek van Kuiper, Van de Velde en Van Zuydam (2012), dat zij in opdracht van de Rob uitvoerden. Hun paper is terug te vinden op www.rob-rfv.nl. Omwille van de leesbaarheid wordt niet verwezen naar hun werk, maar zijn alleen verwijzingen naar andere bronnen opgenomen.

106 Noorwegen, Zweden, Denemarken. Omdat het voor de onderzoekers door de taalbarrière lastig was voldoende informatie over deze landen te vinden, worden zij als één groep besproken.

geld te doneren. De civil society speelt dus wel een belangrijke rol in de samenleving, maar deze betrokkenheid heeft niet geleid tot een corporatistisch systeem zoals we dat in Nederland kennen. Net als in Nederland worden in het VK na de Tweede Wereldoorlog veel publieke taken door de centrale overheid ingelijfd, wat de overheidsuitgaven omhoog drijft. Tegen het einde van de jaren zeventig leiden de stijgende kosten onder premier Thatcher (1979-1990) tot grootscheepse bezuinigingen en hervormingen. Door de centralistische traditie van het land kunnen die, in verhouding tot Nederland, eenvoudig worden doorgevoerd. Daar komt bij dat de bestuurlijke elite in het VK relatief eigenstandig te werk kan gaan, waarbij ze kan afwijken van de publieke opinie of sectorale bezwaren. Thatcher, die zich sterk afzet tegen een grote overheid, neemt de markt als voorbeeld voor de publieke sector. Bij de hervorming van de National Health Service worden *performance indicators* geïntroduceerd. Het is de eerste stap op weg naar het New Public Management waarmee bedrijfsmatige waarden als doeltreffendheid en doelmatigheid worden toegepast op overheidsorganisaties. Onder de noemer van het Financial Management Initiative worden andere New Public Management-maatregelen ingevoerd. Ook leidt New Public Management, net als in Nederland, in de jaren tachtig en negentig tot de privatisering en verzelfstandiging van overheidsorganisaties. Verder wordt geprobeerd de uitvoering van taken te decentraliseren naar lokale overheden, vanuit het idee dat zij beter in staat zijn maatwerk voor burgers te leveren. De centrale overheid blijft echter verantwoordelijk voor het stellen van de prestatienormen, waardoor lokale overheden weinig beleidsvrijheid krijgen.

Als reactie op de sterke focus op de markt, introduceert premier Blair (1997-2007) met zijn New Labour de Third Way, waarmee hij een herwaardering van de civil society nastreeft. De overheid is niet op voorhand de aangewezen partij voor het verlenen van publieke diensten, maar mensen en hun gemeenschappen hebben een eigen verantwoordelijkheid. Door samen te werken met verenigingen en maatschappelijke ondernemingen kan de overheid de civil society nieuw leven inblazen. De overheid is daarbij niet meer de sturende, dominerende partij, maar moet stimuleren en mogelijk maken dat mensen zelf verantwoordelijkheid nemen. Ook worden vanaf 2000 steeds meer Public Private Partnerships (PPP's) opgezet, waarmee overheden samen met marktpartijen publieke taken uitvoeren. Partijen die beter in staat zouden zijn publieke taken uit te voeren dan de overheid konden zich daarvoor aanbieden. Door de nadruk op efficiëntie en het behalen van doelen, kwamen in de praktijk vooral bedrijven hiervoor in aanmerking. Toch is ook de non-profit sector met de introductie van de PPP's sterk gegroeid, voornamelijk door het overnemen van publieke taken van de overheid.

Actuele ontwikkelingen

Camerons Big Society kan gezien worden als de conservatieve reactie op de Third Way. De Big Society is gebaseerd op de ideeën van Phillip Blond, die een sterke nadruk legt op lokale gemeenschappen, betrokkenheid van burgers bij het produceren van diensten en een lokaal georganiseerde overheid die responsief is voor de wensen en behoeften van de samenleving[107]. Waar bij de Third Way de overheid, weliswaar op een ander manier dan voorheen, nog steeds een

107 Blond 2009

belangrijke rol heeft, verschuift de nadruk naar de samenleving en is de overheid eerder een deel van het probleem dan een oplossing. Big Government moet bestreden worden door een Big Society na te streven. Cameron introduceerde de Big Society in de verkiezingscampagne van 2010 met drie centrale thema's. Ten eerste moet het zelfvertrouwen van *communities* (gemeenschappen) worden vergroot, zodat ze hun potentieel waarmaken. Daarnaast moet de macht worden verschoven van de overheid naar professionals en burgers, waarbij de eersten meer vrijheid moeten krijgen om in samenspraak met burgers maatwerk te kunnen leveren. Het derde en laatste thema is het versterken van de vrijwilligerscultuur.
Het VK lijkt een solide basis voor de Big Society te hebben. Burgers zijn relatief betrokken in termen van vrijwilligerschap en veel mensen geven aan participatie in publieke taken een belangrijk streven te vinden. Dit lijkt een medeoorzaak van de snelle groei van de *civil society* in de laatste tien jaar. Tegelijk blijkt het percentage vrijwilligers constant te blijven rond de 25%, wat erop kan duiden dat deze groep uitgeput raakt. Ook zijn veel Britten bereid geld te doneren aan goede doelen en initiatieven, vooral door lootjes of producten te kopen waarvan de winst (deels) naar een goed doel gaat.

Voor een groot deel lijkt de Big Society erop gericht om de problemen die door New Public Management-hervormingen zijn ontstaan tegen te gaan. Een belangrijk doel is om eerder mislukte bezuinigingen op de overheidsuitgaven alsnog te realiseren, voornamelijk door te kijken naar organisaties uit de civil society die met vrijwilligers werken.[108] Daarnaast moet het systeem meer vatbaar worden voor invloed van burgers, een soort democratiseringsproces. Waar in het PPP-systeem de civil society als uitvoerder kon meebieden, is het idee van Big Society om civil-societyorganisaties meer vrijheid in het bepalen van uitkomsten van dienstverlening te geven. Daarnaast is een bekend probleem van PPP's dat ook private partijen een prominente rol konden krijgen bij publieke diensten, met verantwoordingsproblemen en wantrouwen als mogelijke gevolgen. In de Big Society krijgen lokale overheden meer vrijheid, door de regeldruk vanuit de centrale overheid te verlichten. Hiermee krijgen lokale overheden meer inspraak, maar staat de eindverantwoordelijke van beleid en uitvoering ook dichter bij de burger.
De Big Society werd door Cameron gepresenteerd als een nieuw concept met bijbehorende nieuwe beleidsinstrumenten. Toch lijkt het eerder een verfrissing van eerder beleid, zoals de Third Way. Cameron introduceerde het concept Big Society in de verkiezingsstrijd, inmiddels is het neergeslagen in een pakket beleidsinstrumenten dat bestaat naast de andere thematische beleidsprogramma's, zoals het onderwijs- en gezondheidszorgbeleid. Twee belangrijke pijlers onder het Big Societyprogramma zijn 'community-empowerment' en 'social action'. In het eerste geval zijn projecten erop gericht om burgers meer invloed te geven in de beleidscyclus; deze zeggenschap uit zich in de agendering, voorbereiding én uitvoering van lokaal beleid. In het licht van deze pijler hebben lokale autoriteiten gemeenschapsfora en comités opgericht, vaak gericht op een bepaalde wijk of buurt, waarbij burgers de kans krijgen zich te mengen in lokale besluitvorming. Met de tweede pijler wil de Big Society burgers aansporen en de mogelijkheid bieden een actievere rol te gaan spelen in de gemeenschap.

108 Evans 2011

Een karikatuur van de Big Society die in de media nog al eens opduikt is het idee dat het beleid erop gericht is de gemeenschap de voornaamste publieke diensten te laten overnemen. Maar in plaats van dat gemeenschappen publieke diensten geheel overnemen, kunnen ze helpen om publieke diensten aan te sturen of een eigen dienst ontwikkelen, met ondersteuning van publieke middelen. De onderliggende principes van zowel het complementeren als coproduceren betekenen dat taken niet door de overheid worden afgestoten, maar dat de staat en burgers samenwerken om een zo hoog mogelijk rendement te halen uit zowel een publieke dienst als een vrijwilligersdienst opgezet door een burgergroep. Deze coproductie kan publieke diensten efficiënter maken en burgers meer capabel. De meest succesvolle voorbeelden uit het veld, die worden geduid als 'het overnemen van taken', betreffen in feite gedeelde macht en uitvoering van publieke diensten door de overheid en burgers en hun organisaties. Het voordeel van deze werkwijze is niet enkel een beter functionerende, efficiëntere publieke dienst, maar burgers die bewuster raken van democratie en actief burgerschap.

5.3 Australië

De verhouding tussen overheid en samenleving

Het Australische middenveld vormt minder één geheel dan de Britse civil society. De heterogene samenstelling van de bevolking is een belangrijke voedingsbodem voor de Australische maatschappelijke organisaties; zij ontlenen hun bestaansrecht aanvankelijk aan de politieke macht voor specifieke groepen. Ook de religieuze diversiteit is een belangrijke stimulans geweest, waardoor de ontkerkelijking vanaf de jaren tachtig nu één van de grootste bedreigingen voor deze sector vormt. Een overgrote meerderheid van de bevolking ziet zich nog steeds als lid van een middenveldorganisatie. Toch heeft het begrip civil society nooit echt voet aan de grond gekregen. In Australië ligt de nadruk meer op sociaal kapitaal, de mate waarin mensen toegerust zijn om samen met anderen problemen op te lossen, dan op de formele organisaties.

Australië is qua hervormingen onderdeel van de golf van economisch denken, gericht op optimalisatie van overheidsdienstverlening. Toch is de impact hiervan relatief klein gebleven in vergelijking met het VK. Zo krijgen New Public Management en gerelateerde denkbeelden pas vanaf de jaren negentig een sterkere invloed. De Howard-regering (1996-2007) legt veel nadruk op een kleine overheid en decentralisatie. De hervormingen komen voornamelijk vanuit de centrale overheid, die onder Howard consistent hervormingen introduceerde gericht op 'small government' ideeën. Daarbij wordt ook de rijksoverheid zelf hervormd om de politiek meer controle over de ambtenarij te geven en daarmee meer politieke macht te realiseren. Deze inperking van het ambtenarenapparaat bereikt nooit haar volle omvang. Toch leiden de veranderingen wel tot een mentaliteitsomslag in het overheidsapparaat, vooral gericht op het oplossend vermogen van de private sector, met de nadruk op efficiency en benchmarking. Zo is de Howard-regering zeer gericht op het introduceren van evaluatie- en controlemechanismen om overheidsfunctioneren in kaart te brengen. Onder invloed van de Britse Third Way krijgen ook in Australië de *communities* (gemeenschappen) in de jaren negentig meer aandacht.

Actuele ontwikkelingen

In de huidige Australische discussies over het functioneren van de overheid en de uitvoering van publieke taken zijn burgers en gemeenschappen slechts een klein onderdeel van een veel meer omvattende visie op het functioneren van de Australische publieke sector. Op verzoek van premier Rudd (2007-2010) brengt een adviesgroep onder leiding van Terry Moran in 2009 de 'Moran Review' uit. Daarin wordt kritisch gekeken naar de Australische publieke sector van de toekomst en de belangrijkste daarbij horende uitdagingen. Hoewel het betrekken van burgers als een van de belangrijkste uitdagingen wordt aangemerkt, ontbreekt in de Moran Review een discours op het gebied van civil society en de derde sector. Dat lijkt tekenend voor de rol die de Australische overheid zichzelf toebedeelt. De terughoudende houding van de overheid ten opzichte van de civil society enerzijds en de marktachtige relatie met organisaties in de derde sector uit de jaren '90 anderzijds, gecombineerd met de wens om zelf een actieve rol te blijven spelen en de dienstverlening te verbeteren, lijkt zich voort te zetten.

Zowel de Australische versie van de Third Way als de Moran Review redeneren sterk vanuit de overheid. Er wordt gekeken naar wat de overheid zelf moet doen of laten, niet zozeer naar wat dat betekent voor burgers en hun gemeenschappen. Tot op heden is er weinig aandacht geweest voor gestructureerde samenwerking met het maatschappelijk middenveld. Dit kan mede zijn doordat het begrip civil society niet in zwang is geraakt. Wel is er sprake van een sterk ontwikkelde non-profit sector. Deze is wellicht minder georganiseerd dan in het VK, maar zij lijkt toch in veel diensten te voorzien. Het aantal vrijwilligers is hierbij beduidend lager dan in Nederland of het VK. Australië heeft kortom een slanke overheid die goed gebruik maakt van de non-profit sector, maar doet dit vooral door op individueel ondernemerschap te rekenen. Daarbij wordt weinig geïnvesteerd in speciale ontwikkeling van partnerschappen, maar juist op transactiebasis gehandeld.
Ondanks de beperkte aandacht voor het maatschappelijk middenveld als geheel, zijn ook in Australië op lokaal niveau interessante voorbeelden te vinden waarbij burgers en maatschappelijke organisaties zelf initiatief nemen en die kunnen worden aangeduid als vermaatschappelijkingsprojecten. Daarbij blijft de nadruk op het sociale kapitaal van individuele burgers in plaats van op de civil society liggen. Bij het verlenen van publieke diensten wordt gezocht naar mogelijkheden om gemeenschappen te versterken, onder andere door het inzetten van vrijwilligers en non-profit organisaties. Daar waar bij de Big Society in het VK het beleid tevens duidelijke bedoeld is voor het compacter en efficiënter maken van de overheid, komt in de Australische projecten in het kader van sociaal kapitaal voornamelijk het binden van mensen sterk naar voren.
Daar waar in het VK veel wordt ingezet op 'community empowerment', komen in Australië voornamelijk ideeën van 'social action', een andere pijler van de Big Society-gedachte, terug in projecten. Het vergroten van sociaal kapitaal staat centraal. Binnen deze projecten is wel plaats voor het vergroten en versterken van de mogelijkheden van mensen zelf, maar niet direct voor het geven van meer invloed in het lokale bestuur, zoals dit bij Big Society projecten dikwijls wel het geval is. Verschillende Australische projecten laten duidelijk zien succesvol te zijn in een aantal aspecten, waaronder het versterken van gemeenschappen, maar door de nadrukkelijke aandacht voor sociaal kapitaal komen andere waarden als 'empowerment' minder uit de verf.

5.4 Scandinavië

De verhouding tussen overheid en samenleving

In de Scandinavische landen wordt op een heel andere manier gekeken naar het middenveld dan in het VK en Australië. Dat wordt al zichtbaar in de taalkundige overeenkomst tussen de woorden samenleving en staat. De term samenleving was en wordt nog steeds vaak gebruikt als synoniem voor de staat of publieke macht. Daardoor kan de term samenleving niet als adequate vertaling dienen voor het Zweedse *samhälle*, het Deense *samhund* en het Noorse *samfunn*.

In de typologie van verzorgingsstaten van Esping-Andersen[109] vormen de Scandinavische landen een eigen categorie: de sociaaldemocratische verzorgingsstaat. Het centrale kenmerk dat de landen, ondanks hun verschillen, gemeen hebben is dat in deze vorm van de verzorgingsstaat een sterke staat wordt gecombineerd met sterk individualisme. De verbinding tussen de twee ligt daarin dat de sterke staat gericht is op het beschermen van de autonomie en de bezittingen van het individu. Waar in de continentale en Angelsaksische landen de staat eerder als vijand wordt gezien die aan banden moet worden gelegd omdat zij anders haar burgers te veel onderdrukt, is zij in de Scandinavische landen juist een bevrijder. De staat beschermt individuele burgers tegen maatschappelijke ongelijkheid door zaken als afkomst of religieuze achtergrond en bevordert gelijkwaardige sociale verhoudingen.

Als gevolg van deze nadruk op het beschermen van het individu zijn ook de meeste publieke voorzieningen gericht op het individu. Tegelijkertijd volgt uit het idee dat individuele burgers door de staat moeten worden beschermd tegen krachten uit de samenleving dat die samenleving niet gezien wordt als de beste plek voor het uitvoeren van publieke taken. Sterker nog, met de uitbouw van de verzorgingsstaat worden de taken die voorheen door het middenveld werden uitgevoerd al snel overgenomen door de overheid. Met name de gemeenten krijgen hierin een grote rol. Dit betekent dat de rol van het maatschappelijk middenveld sterk gemarginaliseerd wordt en daarbij ook negatief werd beoordeeld. Het middenveld heeft voornamelijk een rol als de verzorgingsstaat steken laat vallen. Een sterk middenveld betekent dat de overheid niet voldoet en roept de angst voor ongelijkheid op.

In Zweden, Noorwegen en Denemarken is New Public Management nooit sterk in zwang geraakt. Wanneer als New Public Management te typeren maatregelen wel worden ingevoerd, zijn die vooral gericht op kwaliteitsmanagement en klantgerichtheid. In Denemarken en Noorwegen zijn in de laatste tien jaar wel uitbestedingsystemen opgezet, maar Noorwegen heeft deze deels al weer teruggedraaid. Interessant is dat de post-New Public Management-hervormingen later wel populair zijn geworden in Scandinavië. Hierbij worden vooral in Denemarken en Noorwegen meer diensten teruggebracht onder overheidstoezicht, vaak met het tegen gaan van fragmentatie als doel. Regelmatig staan deze reïntegratiepogingen ook in het teken van een betere klantgerichtheid en toegankelijkheid van overheidsdiensten

109 Esping-Andersen 1990

Actuele ontwikkelingen

Zoals gezegd wordt er in Scandinavië op een heel andere manier naar het middenveld en de daarbij behorende organisaties gekeken dan in het VK en Australië. In de eerste plaats ligt het basisorganisatieprincipe voor de verhoudingen tussen staat, markt en gemeenschap hieraan ten grondslag. Specifiek voor de casus van Zweden vormt het begin van de jaren negentig een interessante periode. De Zweedse economie komt in het slop, de Kroon wordt steeds minder waard, de werkloosheid stijgt en het begrotingstekort loopt op. Hierdoor ontstaat er steeds meer kritiek op de verzorgingsstaat. Hoewel opvallend gezien de internationale trend van marktdenken, leiden de ontwikkelingen in Zweden juist tot meer aandacht voor de civil society. Waar voorheen het middenveld met wantrouwen tegemoet werd getreden, wordt het nu als onderdeel van de oplossing gezien.

Ook de andere Scandinavische landen hebben last van de economische crisis en ook daar komt de vraag naar de betaalbaarheid van de verzorgingsstaat op en wordt er nadrukkelijker naar de samenleving gekeken. Met de aandacht voor de samenleving komt er een hernieuwde belangstelling voor actief burgerschap, met een nadruk op deelname aan de arbeidsmarkt. Essentieel voor het betaalbaar houden van de verzorgingsstaat is dat zo veel mogelijk mensen aan de slag moeten. Werken en je inzetten voor de samenleving, traditioneel al gestimuleerd door bijvoorbeeld kinderopvangprogramma's, wordt gekoppeld aan burgerschap. Burgerschap wordt toebedeeld aan mensen die volledig deel uit maken van de samenleving, de rechten en plichten worden met elkaar verbonden. Hier kunnen overeenkomsten worden gezien met de Third Way in het VK en Australië en met de Big Society.

In het hele Scandinavische gebied wordt vanuit deze gedachte sterk ingezet op het activeren van mensen. Uniek aan de Scandinavische activeringsstrategieën is dat deze er niet zozeer op gericht zijn om het kapitaal van individuen te vergroten, maar om een bijdrage aan het kapitaal van de samenleving te leveren. De in dit kader getroffen maatregelen blijken zo succesvol in het beteugelen van de bedreigingen voor de verzorgingsstaat met het oog op de economische crises, dat ook wel van een comeback van het Scandinavische model wordt gesproken.

Hoewel het VK door de Third Way en de Big Society veelal wordt gezien als de voorloper in vermaatschappelijksprojecten, vervulde Zweden een voorbeeldfunctie voor de Britse Big Society. De tendens in Zweden richting een gedecentraliseerde overheid werd gezien als een goede gelegenheid voor een 'fact finding trip', om te zien hoe Zweedse projecten in zijn werk gaan. Anders dan in het VK waar men ervan uitgaat dat het terugtreden van de staat zal leiden tot groei van de rol van de civil society, wordt in Zweden een alternatieve visie gehanteerd: een samenleving met een sterke publieke sector én een levendige civil society. Coproductie lijkt in Zweden de spil van het beleid te zijn.

Een succesfactor in Zweden blijkt de juiste balans tussen de overheid en de maatschappij. Het idee dat de overheid compacter moet, hoeft niet hand in hand te gaan met de gedachte dat de overheid volledig uit de weg moet worden geruimd. Sterker nog, een zekere samenwerking is nodig om projecten mogelijk te maken. Tegelijkertijd kan te veel overheidsbemoeienis afbreuk doen aan de bereidwilligheid van burgers om zich actief op te stellen ten aanzien van de gemeenschap.

5.5 Lessen voor Nederland

Zowel in de manier van spreken over overheid en samenleving als in het concrete beleid dat zich richt op de interactie tussen de twee, verschillen de onderzochte (groepen van) landen sterk van elkaar. In het VK wordt het middenveld steeds meer gezien als een nieuwe plek waar publieke dienstverlening plaats kan vinden, terwijl in Australië nog vooral naar de overheid wordt gekeken, aangevuld met marktachtige relaties met andere sectoren. Desondanks ontstond daar, onder de noemer van de internationaal nagevolgde Third Way, vanaf de jaren negentig een beweging waarbij meer gebruik gemaakt werd van het middenveld. Echter niet op dezelfde manier als de Big Society dat later in het VK zou doen. Waar het in het VK meer gaat om lokale initiatieven van mensen die hun omgeving willen verbeteren, wordt in Australië eerder gekeken naar professionele krachten. In Scandinavië ten slotte blijft de rol van de staat als leverancier van publieke diensten onverminderd groot. Maar ook hier is sinds de jaren '90 zeker aandacht voor de rol van de samenleving, zij het in een andere vorm dan in de Angelsaksische landen.

In hun onderzoek hebben Kuiper, Van de Velde en Van Zuydam enkele specifieke casussen uitgewerkt, hier volstaan we met het noemen van de belangrijkste lessen die zij daaruit trekken. Daarbij is het belangrijk de verschillen tussen de Nederlandse en de buitenlandse situatie in het achterhoofd te houden. Zo hebben lokale overheden in Nederland meer beleidsvrijheid dan bijvoorbeeld in het VK. Ook heeft de Nederlandse overheid veel meer dan die van de onderzochte landen de gewoonte om in overleg met middenveldorganisaties te werk te gaan. Niettemin zijn de lessen die de onderzoekers trekken zeker ook bruikbaar in de Nederlandse context.

Een van de belangrijkste lessen die uit deze internationale vergelijking getrokken kan worden, is dat het vinden van de juiste balans tussen overheid, markt en samenleving moeilijk is en per plaats en situatie verschillend kan zijn. Doordat men in de Scandinavische landen eraan gewend is dat de overheid een belangrijke rol speelt, is een eigen rol van de samenleving veel minder vanzelfsprekend. Door de nadruk die in het VK op de markt en de daarbij behorende waarden zijn gelegd, zijn sociale waarden op de achtergrond geraakt. Van Australië kan worden geleerd dat vermaatschappelijking zowel de overheid kan ontlasten als de samenleving versterken.
Voor het welslagen van projecten is het essentieel dat er voor de verschillende partijen duidelijkheid bestaat over het dragen van risico's en verantwoordelijkheden. Reflecterend op het beleidsproces kan worden gesteld dat in de verscheidene Big Society-projecten vooral een rol voor de burgers is weggelegd in het agenderen, voorbereiden en uitvoeren van beleid. In de financiering van projecten is men nog vaak afhankelijk van lokale autoriteiten, waardoor nog al eens onduidelijkheid bestaat over het toezicht: wie draagt formeel de verantwoordelijkheid? Wanneer men taken, macht en middelen overdraagt is het cruciaal vast te stellen welke partij op welke wijze verantwoording aflegt.

Ten tweede is het is belangrijk rekening te houden met de sociale waarden die in maatschappelijke organisaties een belangrijke plek innemen. Het centraal stellen van (financiële) doelen en targets kan afbreuk doen aan deze waarden en het zogenoemde 'crowding out' effect tot gevolg hebben, waarbij werknemers en vrijwilligers in het maatschappelijk middenveld steeds meer gaan lijken op hun private tegenhangers. Om de eigenheid van de maatschappelijke organisaties te behouden is het belangrijk hun autonomie te waarborgen en initiatieven niet kapot te reguleren.

In Scandinavië is een andere variant van ditzelfde effect terug te zien. Doordat de overheid veel taken op zich neemt, is er weinig plaats voor het maatschappelijk middenveld. Burgers verwachten dat de overheid zorg draagt voor publieke dienstverlening, in plaats van dat ze een rol voor zichzelf zien weggelegd. Ook hier komt het middenveld in het gedrang, maar wordt die plaats niet ingenomen door de markt, maar door de overheid.

Een volgende les is enigszins gerelateerd aan de vorige. Wanneer wordt beoogd maatschappelijke initiatieven te laten bijdragen aan het terugdringen van de overheidsuitgaven, moeten deze niet gefinancierd worden door middel van overheidssubsidies. Het waarborgen van de autonomie van deze organisaties geldt in zekere zin dus ook voor de financiële positie. De wellicht meest succesvolle initiatieven blijven financieel onafhankelijk van de overheid, omdat ze hierdoor eenvoudiger hun autonomie ten opzichte van de overheid kunnen bewaken. Deze les wordt voor de Nederlandse situatie – onbewust – onderschreven door Marja Bakker, die in de Utrechtse wijk Lombok coördinator is van een kerkelijk buurtcentrum. Over het ontbreken van overheidssteun zegt zij: 'Ik vind het heerlijk. We kunnen alles zelf doen en zelf bepalen. Wij hoeven niets van de politiek en zij hoeven dus ook niets van ons. Ik zie het echt als een voordeel dat we niet afhankelijk zijn van gemeentelijke potjes en subsidies'[110].

Ook helpt het om een krachtige term te hebben die tot de verbeelding spreekt. In tegenstelling tot de Big Society in het VK, ontbreekt in Australië en Scandinavië een dergelijke term die de centrale visie op de rol van de samenleving samenvat. Als gevolg daarvan is de visie op de rol van de samenleving in het VK veel meer coherent en traceerbaar dan in Scandinavië of Australië. De term Big Society is slim gekozen. Hoewel het wat vaag aandoet en sommigen er een vermomde bezuinigingsoperatie in zien, heeft de term zelf voornamelijk positieve associaties. De Big Society doet een beroep op eigenschappen die mensen graag in zichzelf zien: daadkracht, de schouders eronder en zorg dragen voor je omgeving. Verder legt Cameron zelf expliciet de relatie met Big Government; de samenleving is een waardevol en goedkoper alternatief voor de geldverslindende en immer groter wordende overheid. Door deze antithese van Big Government en Big Society wordt het contrast tussen beide nog eens versterkt. Tegelijkertijd is het begrip zelf positief geformuleerd, het richt zich op de samenleving in plaats van dat het zich afzet tegen de overheid. Daarbij is de Big Society een insluitend begrip, waar iedereen bij kan horen. Door het woord samenleving voelen burgers zich eerder aangesproken dan door te wijzen op een kleine overheid, omdat dat niet de groep is waartoe zij behoren.

Uit de door de onderzoekers bekeken best practices komt naar voren dat vooral lokale projecten, waarbij burgers met elkaar in contact worden gebracht, werken als aanjagers van sociale betrokkenheid. De projecten kunnen daarbij verschillende vormen aannemen, bijvoorbeeld de vorm van het organiseren van evenementen, al dan niet met directe financiering van de betrokkenen. Dit laat burgers zien wat ze samen kunnen bereiken en geeft ze meer zelfvertrouwen, iets wat zeker bij inwoners van achterstandsbuurten kan ontbreken. In termen van succes zijn het deze lokale

110 Geciteerd uit artikel in de Groene Amsterdammer, 21 juni 2012, (136) nr. 25, pag. 20.

projecten gericht op het bevorderen van contacten tussen burgers die het meest positief worden ontvangen.
Een relevante vraag die zich in dit verband aandiende, is of sociale cohesie het doel van dergelijke projecten is of juist de uitkomst. Anders gezegd: is sociale cohesie een bedoeld (neven-)effect of een (noodzakelijke) voorwaarde om dergelijke projecten te kunnen laten slagen. Voor groepen uit de samenleving waar vertrouwen en gemeenschapszin ondermijnd zijn, is het versterken van de sociale cohesie vaak het doel van projecten. Maar een bepaalde mate van sociale cohesie is tevens het startpunt, aangezien dit een vereiste is om projecten van de grond te kringen. De sociaaleconomisch sterkere lagen van de bevolking moeten de zwakkeren zien mee te trekken in het proces om vermaatschappelijking in de gehele breedte van de samenleving te laten optreden.

5.6 Slot

De 'best practices' leren dat bij het betrekken van de samenleving bij publieke taken in alle gevallen een wijziging van perspectief heeft plaatsgevonden. Waar het, toen er nog vooral naar de markt werd gekeken, voornamelijk draaide om de beperkingen bij het waarborgen van kwaliteit, gaat het bij de verschuiving van taken naar de samenleving eerder om de mogelijkheden. Natuurlijk moet er een basisvangnet blijven voor burgers die tussen de initiatieven dreigen door te glippen, maar in plaats van te kijken naar wat allemaal niet kan, is men steeds meer gaan kijken naar wat er nodig was om een project wel mogelijk te maken. De overheid heeft daarbij een begeleidende, stimulerende rol die het initiatief verder aanwakkert in plaats van dooft.

6. Ruimte geven aan de vitale samenleving

6.1 Inleiding: de herontdekking van de samenleving

Bij het hedendaagse enthousiasme voor burgers, maatschappelijke organisaties en bedrijven die publieke taken overnemen van de overheid wordt meestal met een mengeling van interesse en lichte jaloezie verwezen naar de ontwikkelingen rond het concept van de Big Society in het Verenigd Koninkrijk. Het vorige hoofdstuk heeft duidelijk gemaakt dat Nederland van zijn overzeese buren kan leren, maar dat idealisering van wat zich daar afspeelt niet nodig is. Het beknopte historische overzicht in hoofdstuk 2 heeft verder laten zien dat Nederland zelf een lange traditie heeft van sterke gemeenschappen die publieke taken verzorgen. Daaruit zijn tal van maatschappelijke organisaties voortgekomen waar het besef herleeft – zo liet hoofdstuk 3 zien – dat zij in de eerste plaats "eigendom" zijn van de leerlingen en hun ouders, de patiënt en de huurder. Die blijken onder voorwaarden in staat en bereid om meer publieke taken op te pakken. Er is aldus sprake van een herontdekking van de samenleving. Hoe kan de overheid de vitaliteit van de samenleving laten bloeien?

Dit hoofdstuk geeft een antwoord op die vraag. In de eerste plaats constateert de Raad dat de vitale samenleving allang bestaat (6.2). De herontdekking van de samenleving geeft daarom vooral aan dat politiek en bestuur decennialang een blinde vlek hebben gehad voor die vitaliteit. Vervolgens betoogt de Raad dat ruimte geven aan de vitale samenleving een andere overheid vereist die zich een nieuwe rolopvatting toe-eigent en van zijn medewerkers een nieuwe professionaliteit vraagt (6.3). Dit leidt uiteindelijk tot een paradigmashift waarbij niet de inzet van de overheid leidend is, maar de initiatieven die vanuit de samenleving komen. Voor de oude situatie hebben we nog een participatieladder voor burgers, maar daarnaast hebben we nu een participatietrap voor de overheid nodig (6.4).

6.2 De vitale samenleving bestaat al

Aan pleidooien voor vermaatschappelijking liggen doorgaans impliciete oordelen ten grondslag over burgers, maatschappelijke organisaties en bedrijven die meer dan zij nu doen hun verantwoordelijkheid moeten nemen. En als politici pleiten voor meer burgerschap, rijst als vanzelf de vraag: is die nu onvoldoende? Zijn Nederlandse burgers thans te weinig betrokken bij hun buurt, wijk of gemeente?

Een overvloed aan onderzoeken toont aan dat Nederland zich kan verheugen in zeer actieve en betrokken burgers. Het SCP laat bijvoorbeeld keer op keer zien dat Nederland internationaal gezien bovengemiddeld veel vrijwilligers heeft. *De sociale staat van Nederland 2011* bewijst dat Nederland met Denemarken en Noorwegen internationaal voorop loopt wanneer het gaat om het hebben van sociale contacten en lidmaatschappen van een of meerdere organisaties. Bovendien blijkt dat in

Nederland "uitzonderlijk veel" vrijwilligerswerk wordt verricht.[111] Dat was vroeger al zo en dat blijkt – ondanks de onheilstijdingen van antagonisten – niet veranderd.
Tal van maatschappelijke organisaties komen voort uit die historisch sterke betrokkenheid van mensen. Zorg, onderwijs en woningbouw waren aanvankelijk taken die vanuit de (verzuilde) gemeenschappen werden georganiseerd. Door de eenzijdige aandacht voor overheid en later de markt, lijken maatschappelijke organisaties afgedreven te zijn van de samenleving. Opgekomen vragen rond de legitimiteit van het handelen van diverse zorginstellingen, onderwijsorganisaties en wooncorporaties hebben die leemte scherp aan het licht gebracht.

In de vorm waarin mensen hun betrokkenheid tonen, heeft een verschuiving plaatsgehad. Ook in Nederland blijken – conform de theorie die Robert Putnam met *Bowling Alone* introduceerde – kleinschalige, losse en informele groepen aan belang te winnen ten koste van de geformaliseerde organisaties. Zoals Putnam opmerkte dat meer mensen dan ooit met regelmaat de bowlingbaan weten te vinden en tegelijkertijd steeds minder mensen lid zijn van een bowlingvereniging[112], zo weet het SCP te melden dat "samen hardlopen met een groepje liefhebbers, in plaats van lid te worden van een sportvereniging; particulieren zelf actie ondernemen, in plaats van geld over te maken naar goede doelen; niet als verenigingslid, maar als *member* van een internetforum contact met elkaar onderhouden"[113] aan belang winnen. Dergelijke contacten zijn allerminst vluchtig; met verwijzing naar een ander SCP-onderzoek[114] concludeert *De sociale staat van Nederland 2011*: "mensen maken er soms decennia lang deel van uit, komen als deelnemers vaak wekelijks bijeen en hechten er veel persoonlijk belang aan – niet georganiseerd, maar wel gezamenlijk actief."
Een andere verandering betreft de motivatie die mensen tot actie aanzet. Met de secularisatie verliest de kerk als vertrekpunt en het geloof als drijfveer uiteraard terrein. Een groots opgezette studie van de socioloog Van den Brink laat echter zien dat mensen onverminderd een hogere inspiratiebron weten te vinden om zich in te zetten voor "het Hogere", waarmee Van den Brink de verbeelding bedoelt van een groter geheel waarmee mensen zich verbonden voelen en waardoor zij zich geroepen voelen tot onbaatzuchtig handelen. Het Hogere heeft zich verplaatst, weg van sacrale waarden waar God en vaderland mensen nog in beweging brachten, naar sociale vormen waarbij zorg en betrokkenheid bij medemensen, ver weg en dichtbij, mensen tot inspanning aanzetten. Naast sacrale en sociale waarden zijn vitale waarden een derde drijfveer, gericht op aardse zaken, zoals natuurbehoud of een aansprekende sportpresentatie. Volgens Van den Brink wint vooral deze laatste motivatiebron aan belang.[115]

Het engagement van mensen is duidelijk zichtbaar bij de sterke betrokkenheid van mensen bij het vreemdelingenbeleid. De 'civil society' roert zich steeds nadrukkelijker bij delen van het vreemdelingenbeleid waarop de overheid zich niet kan of wil begeven. Hierbij kan bijvoorbeeld

111 Bijl c.s. 2011, pag. 186 e.v.
112 Putnam 2000
113 Bijl c.s. 2011, pag. 205
114 Van den Berg c.s. 2011
115 Van den Brink 2011

worden gedacht aan de noodopvang die door burgers, kerken en andere maatschappelijke organisaties wordt gegeven aan uitgeprocedeerde asielzoekers. Het feit dat de 'civil society' betrokken is bij het vreemdelingenbeleid is niet nieuw. Tot midden jaren negentig is bijvoorbeeld de opvang van vluchtelingen primair georganiseerd geweest door particulieren en maatschappelijke organisaties. De vitale samenleving is dan ook van alle tijden. Werkgevers zullen altijd bereid zijn om met de overheid samen te werken aan een migratiebeleid dat hun belangen dient. Maar ook de recente geschiedenis laat zien dat burgers en maatschappelijke organisaties bereid zijn om naar voren te stappen wanneer de overheid dit niet kan of wil. Wat de precieze afbakening van de taken moet zijn, is daarbij wel telkens weer een relevante vraag.

Verwijten aan het adres van Nederlandse burgers en hun samenleving dat zij zich te weinig betrokken tonen of onvoldoende hun verantwoordelijkheid nemen blijken dus misplaatst. Politici en bestuurders die om nieuwe burgers vragen, beseffen niet dat de Nederlandse samenleving bestaat uit gedroomde burgers: mensen die actief willen zijn voor buurt, wijk of vereniging. Nieuwe en sociale media bieden bovendien een instrument met onbegrensde mogelijkheden om het mobiliserende en organiserende vermogen van burgers en maatschappelijke organisaties in de netwerksamenleving nog verder te vergroten. Wat zegt het nu dat politiek en bestuur toch steeds blijven hameren op méér verantwoordelijkheid en méér burgerschap? Hebben zij wel het vertrouwen dat zij burgers en hun sociale verbanden veel meer publieke taken kunnen overlaten of vrezen zij hun eigen overbodigheid?
De samenleving hoeft niet te worden gerevitaliseerd; de vitale samenleving – te omschrijven als een samenleving waarin mensen zich zonder concrete tegenprestatie willen inzetten voor hun medemensen, buurt, vereniging, gemeente, de natuur of ander ideaal – bestaat in Nederland al! Het streven naar een compacte overheid zal niet een vitale samenleving bewerkstelligen. Het is de vitale samenleving die mogelijkheden biedt om de overheid in Nederland compacter te maken. In die volgorde en niet andersom. Daarbij moet de overheid vooral compacter worden in haar pretenties en ambities om te komen tot een minder gulzige overheid die ruimte laat aan maatschappelijk initiatief. Daarbij is het perspectief van een overheid die nieuwe partnerschappen[116] aangaat of zich als bondgenoot[117] opstelt wervender dan het streven naar een compacte overheid alleen. Het is een perspectief dat ook maatschappelijke organisaties kansen biedt.

6.3 Naar een andere overheid

Uiteindelijk gaat het erom de vitaliteit en veerkracht van de samenleving aan te spreken. Dat vraagt om een andere overheid. De vitale samenleving mag dan wel bestaan, de overheid die haar ten volle tot bloei laat komen, heeft zich nog maar weinig laten zien. Inzetten op de vitale samenleving vraagt om een andere overheid met een andere rolopvatting. In het denken over die rol wordt een verschuiving bepleit van de verzorgingsstaat naar de voorwaardenscheppende staat of waarborgstaat.

116 Tonkens en Verhoeven 2012, pag. 53 e.v.

117 Kuiper 2009, Beunders 2011

Een groep ambtenaren van het departement Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties pleit in een door hen samengestelde essaybundel voor een zogenaamde waarborgstaat. Zij spreken in hun voorwoord van "een systeemwijziging, een transformatie in het openbaar bestuur" opdat "de samenleving meer in staat (wordt) gesteld haar verantwoordelijkheid te nemen en zaken zelf op te pakken".[118]
De Leidse hoogleraar Van der Meer spreekt liever over de voorwaardenscheppende staat. In het eerste hoofdstuk in de bundel van de BZK-ambtenaren en zijn oratie werkt hij de filosofie daaronder uit. Hij omschrijft de voorwaardenscheppende staat als "een staat waarbij het openbaar bestuur (bestaande uit het geheel van overheden en andere instanties bekleed met publiek gezag) de randvoorwaarden schept voor een ordentelijk maatschappelijk verkeer, waarbij de samenleving zelf vorm geeft aan de invulling en uitvoering van de eigen en gedeelde belangen. De eerdergenoemde overheden en overige met publiek gezag beklede instanties treden daarbij op als een betrouwbaar openbaar bestuur (in termen van expertise en dienstverlening); dat op een effectieve, efficiënte en eerlijke wijze functioneert in de context van de democratische rechtsstaat."[119]
Hoewel de termen van voorwaardenscheppende en waarborgstaat in de genoemde bundel als synoniem voor elkaar worden gebruikt, ziet de Raad toch wel een belangrijk verschil tussen de begrippen. Uit 'de waarborgstaat' spreekt een grotere ambitie dan de voorwaardenscheppende staat, alsof de overheid toch een minimum aan voorzieningen (veiligheid, vrede?) kan garanderen. Zij moet daar uiteraard met alle mogelijke middelen naar streven, maar een garantie impliceert een belofte die in dit geval niet altijd kan worden waargemaakt. (Waarover Paul 't Hart in de genoemde essaybundel opmerkt: "Beloven is nu eenmaal gemakkelijker dan teleurstellen."[120]) De Raad geeft er daarom de voorkeur aan om te spreken over de voorwaardenscheppende staat.[121] Wat is er nodig om de staat de omslag te laten maken naar een voorwaardenscheppende staat?

Andreas Kinneging laat – in de eerste plaats – zien dat op ordeningsniveau deze nieuwe rolopvatting van de overheid geen kans van slagen heeft als niet ook de domeinen van markt en samenleving (door Kinneging aangeduid als *societé civile*) adequaat functioneren en onderling met elkaar in balans zijn. Dit is een belangrijke notie omdat de Raad wil benadrukken dat zijn pleidooi voor een voorwaardenscheppende staat die ruimte geeft aan een vitale samenleving niet een impliciete bekritisering is van de logica van de markt. Het gaat er veeleer om de drie domeinen in te zetten daar waar hun logica en eigenschappen winst kunnen opleveren. In de woorden van Kinneging: "Alle drie hebben ze hun eigen specifieke kracht. De kracht van de staat is de waarborging van vrede en recht. Die van de société civile is zingeving en binding. De kracht van de markt is het scheppen van welvaart. Een goede samenleving heeft behoefte aan alle drie de ordeningsmechanismen. Geen ervan kan gemist worden, of vervangen door één van de andere. Waar het op aankomt is de juiste

118 Kwakkelstein c.s. 2012, pag. 5 en 6

119 Van der Meer 2012, pag. 10

120 't Hart 2012, pag. 27

121 Zie ook de kritiek op het begrip 'de waarborgstaat' van Ton Korver in genoemde bundel, pag. 75 e.v.

mix van alle ordeningsmechanismen, zodat de kracht van elk zo veel mogelijk wordt benut en het maatschappelijk resultaat optimaal is."[122]
De markt kan geen welvaart scheppen als vrede en recht niet zijn geborgd. Bovendien zijn er ook situaties aan te wijzen dat de markt er juist niet in is geslaagd welvaart te creëren. De grove schets van Kinneging maakt wél duidelijk dat niet in normatieve zin over de drie domeinen kan worden gesproken. De markt noch de overheid is in zichzelf goed of juist slecht; ze hebben ieder hun functie en het is bij ordeningsvraagstukken zaak om de juiste balans aan te brengen.

In de tweede plaats betekent de omslag naar een voorwaardenscheppende staat een andere werkwijze voor ambtenaren. De beleidsambtenaren die nu nog in opdracht van hun politieke opdrachtgever met onmiskenbaar directieve pretenties in nota's vastleggen hoe de wereld er in de toekomst dient uit te zien en hoe die toekomst bereikt gaat worden, zal meer een procesbegeleider moeten worden die met betrokkenen en belanghebbenden – waaronder het politieke bestuur – toewerkt naar een duidelijk omschreven doel en de daaraan verbonden noodzakelijke interventies. Oude Vrielink en Verhoeven hebben het over een burgergerichte houding: "Dat vergt dat ze de doelen van burgers centraal stellen, dat ze bij het verwezenlijken daarvan burgers met elkaar in verbinding proberen te brengen, dat ze verschillende prioriteiten van burgers op elkaar afstemmen en andere ondersteuning bieden die nodig is".[123] In dit advies verwees de Raad eerder (paragraaf 4.5) naar het onderzoek van Tonkens en Verhoeven naar buurtinitiatieven waarbij de auteurs laten zien dat professionals die buurtinitiatieven tot hun recht willen laten komen in staat moeten zijn om steeds te schakelen tussen ruimte geven en strakke begeleiding, steeds afhankelijk van de behoefte die leeft bij de betrokken bewoners.
Deze nieuwe professionaliteit hebben Oude Vrielink en Van de Wijdeven verder uitgewerkt in een typologie van vier vormen van ondersteuning. De eerste is het aanvullen van burgerkracht: indien nodig de plannen van burgers aanscherpen of een duwtje in de juiste richting geven, waarbij met kracht wordt vermeden dat de professional het initiatief overneemt. De tweede vorm is: initiatiefnemers empoweren, waarbij de professional zich ervoor inzet dat de potentie, kwaliteit en competentie van bewoners zo veel mogelijk tot hun recht komen. De derde vorm betreft het institutioneel verbinden van initiatiefnemers met (formele) instanties die een initiatief vooruit kunnen helpen. Deze interventievorm blijft voor veel bewoners vaak onzichtbaar. De laatste vorm van ondersteuning is de vitalisering van de wijkgemeenschap, waarbij professionals zich inspannen om buurtbewoners bij al bestaande initiatieven te betrekken of hen te activeren nieuwe initiatieven van de grond te trekken. Oude Vrielink en Van de Wijdeven geven aan dat deze vierdeling beoogt om professionals weg te houden van de vaste drie valkuilen van de overheid wanneer het initiatieven vanuit de samenleving betreft: het overvragen van vrijwilligers, het overnemen van het initiatief of het overspoelen van het initiatief met procedures en regels.[124] [125]

122 Kinneging 2012, pag. 40/41

123 Oude Vrielink en Verhoeven 2011, pag. 383

124 Oude Vrielink en Van de Wijdeven 2011

125 Zie ook de door het Verwey-Jonkerinstituut geformuleerde condities voor zelforganisatie (Huygen e.a. 2012).

De derde vereiste voor de omslag naar een voorwaardenscheppende staat is misschien wel de belangrijkste, namelijk politici die daadwerkelijk ruimte geven aan particulier initiatief in plaats van politici die hechten aan hun formele macht en zogenaamde politieke primaat. Veel volksvertegenwoordigers en bestuurders beginnen zeker wel met die intenties aan hun ambt, maar de politiek-maatschappelijke realiteit met de medialogica lijkt te vragen om daadkrachtige politici die bij elke misstand ferm uitspreken dat zij Kamervragen zullen stellen of de wethouder kritisch zullen bevragen op hoe die misstand onder zijn of haar verantwoordelijk heeft kunnen ontstaan. In die context is het moeilijk te accepteren als de minister, gedeputeerde of wethouder antwoordt dat hij er niet over gaat, maar dat we het vertrouwen moeten hebben dat de mensen of de betrokken organisaties zelf tot een oplossing komen.
Deze omslag is geen sinecure, zo laten Vermeij en Steenbekkers zien in een artikel dat zij schreven over het functioneren van dorpsraden in de gemeente Peel en Maas. Deze Noord-Limburgse gemeente ontstond op 1 januari 2010 na de samenvoeging van de gemeenten Helden, Kessel, Maasbree en Meijel. De nieuwe gemeente gebruikte de wijze waarop Helden met zijn bewoners omging als startpunt: ze introduceerde informele dorpsoverleggen die aan de slag gaan met de ideeën van bewoners. 'Zelfsturing' is daarbij het leidende principe en dat vraagt een zeer terughoudende rol van de gemeente, zo beseft zij zelf ook. Het bestuur van Peel en Maas is ervan overtuigd dat mensen pas bereid zijn het initiatief te nemen, als ze de ruimte en het vertrouwen krijgen om een eigen mening te vormen en hun kennis en kwaliteiten in te zetten. De gemeente wil dan ook niet meer spreken over participatie, want dat woord "drukt nog steeds uit dat de overheid of maatschappelijke organisatie iets wil en aan de burger vraagt 'wil je meedenken?'. Terwijl wij zeggen: 'Het gebeurt daar bij de burgers en wij blijven daar vanaf.' Pas als burgers zeggen 'we kunnen daarbij wat steun gebruiken van overheid of maatschappelijke organisaties', dan gaan we daarin participeren, maar niet eerder."[126]
Deze nieuwe attitude van een gemeente roept belangrijke vragen op over de verdeling van rollen, taken en bevoegdheden tussen de bewoners en hun initiatieven enerzijds en de instituties anderzijds. Want wat heeft het college van burgemeester en wethouders nog te besturen als de initiatieven voor wandelpaden door een natuurgebied of een trapveldje voor jongeren, beide voorbeelden uit Peel en Maas, van bewoners zelf komen? En kan de gemeenteraad zomaar besluiten om zo'n trapveldje tegen te houden als daarvoor onder bewoners groot draagvlak bestaat? En wie is er verantwoordelijk als er iets misgaat op het trapveldje? Wat nu als de politieke verhoudingen verschuiven en nieuwe mensen en partijen in de gemeenteraad zitting nemen: trekt de politiek dan weer het primaat en ultimaat naar zich toe? Kunnen dergelijke bewonersinitiatieven binnen de instituties op zo'n manier worden ingebed dat ze onafhankelijk van de politieke en personele bezetting beklijven, of maakt het karakter van bewonersinitiatieven dat zij juist niet institutioneel moeten worden ingebed?
Hetzelfde spanningsveld benoemde de Raad eerder in zijn advies *Vertrouwen op democratie*. Het volk brengt nog wel zijn stem uit, maar laat zich niet zomaar meer representeren. De uitgebrachte stem is geen uitingsvorm meer van een mandaat dat de kiezer voor enkele jaren afgeeft aan de kandidaat van zijn keuze. Integendeel, hij behoudt zich het recht voor om de dag erna zijn eigen

126 Vermeij en Steenbekkers 2011, pag. 121

voorkeurskandidaat al weer te bekritiseren. Deze ingrijpende verandering in attitude bij kiezers, vraagt eveneens een aanpassing van politici en bestuurders. Zij zullen niet meer moeten opereren vanuit het formele gezag dat hun positie hen ooit automatisch gaf, maar vanuit het gezag dat zij telkens opnieuw moeten verdienen door een toegankelijke en responsieve werkwijze.[127]
Al met al kan worden gesteld dat een dergelijke verschuiving in de verhouding tussen politiek en samenleving een zekere nederigheid vraagt van politici. Ofwel: het besef dat niet hun bevoegdheden en rechten leidend zijn, maar dat ook zij voorwaardenscheppend moeten opereren.

Daarbij kan de financiële schaarste een duwtje in de rug zijn. De overheid kan sturen met geld, regels en door te communiceren. Als de mogelijkheden met het eerste sturingsinstrument beperkt worden en politici de zelfbeheersing hebben de tweede terughoudend in te zetten, drijft als vanzelf het laatste instrument als belangrijkste naar boven. Kortom, communicatie wordt het belangrijkste sturingsinstrument. Een vierde vereiste voor die nieuwe overheid is dus dat aan ambtenaren hoge eisen worden gesteld aan de communicatieve vaardigheden. Daar waar zij zich voorheen vooral konden toeleggen op kennisverwerving op inhoudelijke dossiers en de collega's van de afdeling communicatie het contact met de buitenwereld verzorgden, gaan communicatieve competenties deel uitmaken van het standaard functieprofiel van de gemiddelde ambtenaar.[128]

6.4 Paradigmashift: de overheidsparticipatietrap

Aan de rolverandering van de overheid ligt niets minder dan een paradigmashift ten grondslag. Het gaat niet (alleen) meer om het vergroten van de beïnvloedingsmogelijkheden voor burgers, organisaties en bedrijven via participatieve instrumenten. Die gaan er immers – precies zoals de gemeente Peel en Maas dat verwoordde – van uit dat de overheid iets wil en daarvoor burgers mee wil krijgen. De omslag begint juist door ervan uit te gaan dat wat nodig is in de eerste plaats groeit in de samenleving en haar gemeenschappen. Daarop volgend ontstaat vanuit die samenleving mogelijk de behoefte aan ondersteuning vanuit de overheid.[129]

John Benington heeft die omslag verbeeld door het concept van *public value* te introduceren. Hij betoogt dat het neo-liberale perspectief van *rational/public choice* theorieën te veel de nadruk heeft gelegd op een overheid die waarde creëert door voor zoveel mogelijk mensen (klanten) op een effectieve en efficiënte wijze diensten te leveren. Hij stelt dat de publieke waarde eenzijdig werd gedefinieerd als 'what the public values', anders gezegd: wat mensen willen en belangrijk vinden. Terwijl volgens hem de overheid ook oog moet hebben voor 'what adds value to the public sphere', ofwel: wat creëert waarde voor de publieke sfeer. De toevoeging van die tweede vraag aan de omschrijving van publieke waarde "counterbalances the first part of the definition (what the public values) by focusing attention not just on individual interests but also on the wider public interest,

127 Raad voor het openbaar bestuur 2010

128 Zie in dit verband ook het rapport van de Commissie Toekomst overheidscommunicatie (2001) en Wallage (2005)

129 Vgl. Van Twist 2008 en Van Twist c.s. 2009

and not just on the needs of current users but also on the longer-term public good, including the needs of generations to come".[130]

Het is een nieuwe overheid dat aan de slag moet met die ruimere definitie van publieke waarde. Benington ziet een verschuiving van een traditioneel openbaar bestuur ten tijde van de opbouw van de naoorlogse verzorgingsstaat via de overheid van New Public Management aan het einde van de vorige eeuw naar een zogenaamd "Networked community governance" voor deze tijd. Deze nieuwe overheid denkt niet vanuit (het belang van) de staat, maar stelt de samenleving centraal. Dat heeft een andere rol voor de overheid tot gevolg: "(...) the policy initiative (the definition of goals and priorities, the generation of policy ideas and options, the assessment of alternatives, the design of programmes, the forms of organization and implementation) is increasingly shared with informal networks of users, neighbourhood associations, community groups and minority ethnic organizations, as well as with more formal partners from the public, private and voluntary sectors."[131]

Op tal van terreinen werkt de *Networked community governance* anders dan zijn voorgangers. Bennington heeft dat geïllustreerd aan de hand van een verhelderende tabel:

	Traditional public administration	**New public management**	**Networked community governance**
Context	Stable	Competitive	Continuously changing
Population	Homogeneous	Atomised	Diverse
Needs/problems	Straigtforward, defined by professionals	Wants, expressed through the market	Complex, volatile and prone to risk
Strategy	State- and producer-centred	Market- and customer-centred	Shaped by civil society
Governance through	Hierarchies	Market	Networks and partnerships
Regulation by	Voice	Exit	Loyalty
Actors	Public Servants	Purchasers and providers Clients and contractors	Civic leaders
Theory	Public goods	Public choice	Public value

Tabel 6.1: Public value and networked community governance[132]

130 Benington 2011, pag. 43

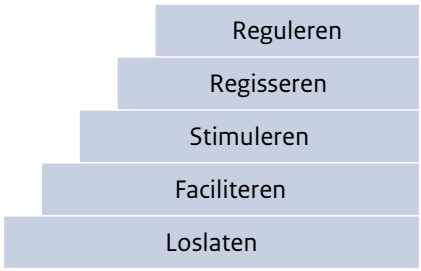
131 Idem, pag. 36

132 Overgenomen van Benington 2011, pag. 34

In zo'n nieuwe netwerkoverheid wordt publieke waarde niet gecreëerd door uitsluitend de overheid. Evenmin is de verwachting dat de meeste waarde op de markt ontstaat. Publieke waarde is veelal een coproductie van spelers vanuit de drie domeinen. Benington benadrukt dat het vooral de ambtenaren in de *front-office* zijn die mensen uit die andere domeinen treffen en daarmee samenwerken. Een belangrijk deel van het succes van die nieuwe, interactieve, communicatieve en co-producerende overheid hangt dus af van de vaardigheden en het enthousiasme van die *frontline* ambtenaren op straat, in het ziekenhuis of op school.[133]

Een nieuwe overheid weet zich afhankelijk van de kennis en ervaring die in de samenleving aanwezig is. Die overheid laat dus niet alleen uitvoeringstaken los, maar is ook bereid daarbij de benodigde bevoegdheden en verantwoordelijkheden over te dragen. Gebeurt dat niet, dan blijft het oude discours gelden waarbij de overheid uitmaakt wie waarover mag meedenken en meebeslissen. De bepleitte paradigmashift verbeeldt ook de nieuwe fase waarin maatschappelijke ondernemingen terechtkomen nu het besef groeit dat het publieke eigenaarschap van onderwijsorganisaties, zorginstellingen en wooncorporaties bij leerlingen en hun ouders, patiënten en huurders ligt. Bij de uitvoering van de publieke taken van maatschappelijke ondernemingen moet de logica van de markt noch die van de overheid leidend zijn, maar de lange termijn-behoeften van de samenleving.

Voor de oude situatie werd een participatieladder voor burgers bedacht. In het nieuwe discours is het particuliere initiatief leidend en daarbij moet worden geëxpliciteerd welke rol de overheid moet of wenst te spelen. De Raad introduceert daarom de overheidsparticipatietrap.



Figuur 6.1: De overheidsparticipatietrap

- Loslaten ~ Wanneer de overheid een taak helemaal loslaat, heeft ze inhoudelijk noch in het proces enige bemoeienis.
- Faciliteren ~ De overheid kiest een faciliterende rol als het initiatief van elders komt en zij er belang in ziet om dat mogelijk te maken.
- Stimuleren ~ Een trede hoger heeft de overheid wel de wens dat bepaald beleid of een interventie van de grond komt, maar de realisatie daarvan laat ze over aan anderen. Ze zoekt slechts naar mogelijkheden om die anderen in beweging te krijgen.

133 Benington 2011, pag. 46, 47

- Regisseren ~ Wanneer de overheid kiest voor regisseren, betekent dat ook andere partijen een rol hebben maar dat de overheid er belang aan hecht wel de regie te hebben.
- Reguleren ~ Bovenaan de trap staat het zwaarste instrument dat de overheid kan inzetten, namelijk regulering door wet- en regelgeving. Als consequentie van dit middel kan de overheid regels ook handhaven en overtreding daarvan sanctioneren. Het instrumentarium van reguleren benadrukt dat de overheid daar waar het onder meer gaat over vraagstukken van orde en veiligheid altijd in een verticale verhouding tot haar burgers staat. Het pleidooi van de Raad in dit advies en eerder in *Vertrouwen op democratie* dat de overheid beter moet anticiperen op de horizontale verhoudingen in de publieke ruimte, betekent geenszins dat de Raad vindt dat de verticale relatie die de overheid onmiskenbaar met mensen heeft te onderhouden op enigerlei wijze ter discussie staat.

Voor alle duidelijkheid en zeer waarschijnlijk ten overvloede: voor de overheid bestaat niet één ideale of beste rol. Per situatie en per onderwerp zullen politiek en bestuur moeten bepalen én expliciteren welke rol zij voor de overheid zien weggelegd. Reguleren blijft ook na de genoemde paradigmashift een instrument dat de overheid veelvuldig zal inzetten. Tegelijk betekent de bepleite omslag wel dat politici en bestuurders vaker voor een bescheiden profilering kiezen. De vitaliteit van de samenleving krijgt meer ruimte als de overheid de overheidsparticipatietrap zo min mogelijk beklimt.

7. Conclusie en aanbevelingen: naar een nieuwe overheid

7.1 Ruimte geven aan vitaliteit

In haar adviesaanvraag stelt minister Spies van Binnenlandse Zaken de vraag hoe mensen vaker en beter geactiveerd kunnen worden om meer taken over te nemen van de overheid. Daaruit spreekt impliciet de veronderstelling dat mensen zich nu onvoldoende inzetten, dat het de samenleving aan vitaliteit ontbreekt. In dit advies heeft de Raad voor het openbaar bestuur betoogd dat de vitale samenleving in Nederland al bestaat. De samenleving hoeft dus niet gerevitaliseerd; de vitale samenleving – te omschrijven als een samenleving waarin mensen zich zonder concrete tegenprestatie willen inzetten voor hun medemensen, buurt, vereniging, gemeente, de natuur of ander ideaal – bestaat in Nederland al. Daarbij zal het streven naar een compacte overheid niet een vitale samenleving bewerkstelligen. Het is de vitale samenleving die mogelijkheden biedt om de overheid in Nederland compacter te maken. In die volgorde en niet andersom. Daarbij moet de overheid vooral compacter worden in zijn pretenties en ambities om te komen tot een minder gulzige overheid die ruimte laat aan maatschappelijk initiatief. Beleid moet aldus niet gericht zijn op het creëren van vitaliteit, maar op ruimte geven aan de bestaande vitaliteit.

- Mensen verschillen in motivatie, toerusting en (zelf-)vertrouwen. Sommige mensen willen zich inzetten via bestuurlijk werk of politieke betrokkenheid, anderen steken liever de handen uit de mouwen en bouwen een speeltuintje in de buurt of houden het plantsoen in de wijk schoon. De overheid dient zich bij het loslaten van taken bewust te zijn van die verschillen en daarop in te spelen. Mensen moeten de kans krijgen taken op zich te nemen die bij hun competenties, zelfvertrouwen en interesses passen.

- De vitale samenleving vraagt onverminderde inzet van politiek en bestuur. De veronderstelling dat het overdragen van publieke taken aan de samenleving betekent dat de overheid zich helemaal kan terugtrekken, is het recept van teleurstellingen bij zowel politiek en bestuur als in de samenleving. Mensen verwachten van de overheid ondersteuning of de rol van geschilbeslechter. Het is dus eerder zo dat de rol en inzet van de overheid veranderen. Volledig terugtreden na het loslaten van een publieke taak is – zeker op korte termijn – vaak niet verstandig en haalbaar.

- In de rolkeuze dient de overheid voortdurend te differentiëren. Sommige instellingen, bewoners en bedrijven willen door de overheid bij de hand worden genomen als zij een publieke taak verzorgen. Anderen zien liever dat de overheid zich zo weinig mogelijk bemoeit met hun werk. Het vraagt van overheidsprofessionals grote sensitiviteit en flexibiliteit om daarin te kunnen schakelen.

- Ruimte geven aan de vitale samenleving mag geen afwenteling van verantwoordelijkheden impliceren. Politiek en bestuur moeten oog houden voor de kwetsbaren in de samenleving,

de mensen die niet automatisch publieke taken op zich nemen. Dat wil niet zeggen dat het overheidsbeleid om ruimte te geven aan de vitaliteit van de samenleving moet worden bepaald door de uitzonderingen aan de onder- of bovenkant.

- Dit advies gaat grotendeels over de mensen die wél mee kunnen en willen doen, maar wijst er tegelijkertijd op dat er mensen zijn die dat niet kunnen. Het is de uitdaging van een goede overheid zich daar niet bij neer te leggen en deze mensen niet op te geven of diskwalificeren. Dat vraagt meestal om een overheid die activeert en juist wel dominant aanwezig durft te zijn. Hoe om te gaan met deze achterblijvers vraagt echter om een eigenstandig advies.

- Ruimte geven aan de vitaliteit van de samenleving vraagt om een urgente en radicale paradigmashift in de functie, rol en werkwijze van de politiek, het bestuur en het ambtelijke apparaat.

7.2 Aanbevelingen voor politiek en bestuur: sturing geven aan de omslag

Om ruimte te geven aan de vitale samenleving, dienen politici en bestuurders te leren loslaten. Ze moeten – met verwijzing naar Van Eeten in het eerste hoofdstuk – het taboe op fatalisme laten varen. Dat betekent dat zij het verhaal durven vertellen dat de overheid niet overal over gaat, niet elk probleem kan oplossen en niet elk gevaar kan uitsluiten. Dat is voor politici een oefening in nederigheid.

- Politiek en bestuur hebben wél de belangrijke taak sturing te geven aan het proces en de omslag bij de overheid die meer ruimte en verantwoordelijkheid geeft aan de vitale samenleving.

- De eerste en belangrijkste motivatie voor het ruimte geven aan een vitale samenleving moet niet het streven naar een compacte overheid zijn, maar de erkenning dat politiek en bestuur de kennis en ervaring van burgers nodig hebben om maatschappelijke doelstellingen te bereiken.

- Met het overdragen van taken aan de samenleving, dient de politiek ook zeggenschap over te dragen. Mensen en hun sociale verbanden behoren ook meer invloed te krijgen, zeker op de taken waarvoor zij zich zelf inzetten. Burgerschap staat niet los van eigenaarschap. Het loslaten van publieke taken door de overheid gaat slecht samen met een overheid die tegelijk ruimte wil houden om zelf te sturen.

- Wanneer de overheid een taak loslaat, dan dient zij ook te accepteren dat de mensen of organisaties die de taak eventueel overnemen dat op een andere manier kunnen doen dan gewenst of verwacht. Het is zelfs mogelijk dat de uitvoering misloopt of strandt. Loslaten betekent ook helemaal loslaten, en dus niet interveniëren als de uitkomsten of effecten daarvan je niet bevallen.

7.3 Aanbevelingen voor ambtenaren: andere rol, vaardigheden en sturingsinstrumenten

Ruimte geven aan de vitale samenleving vereist een voorwaardenscheppende staat. Daarvoor is een openbaar bestuur nodig dat de randvoorwaarden schept voor een ordentelijk maatschappelijk verkeer, waarbij de samenleving zelf vorm geeft aan de invulling en uitvoering van de eigen en gedeelde belangen.

- De klassieke leer is dat overheid kan sturen met geld, regels en communicatie. Het eerste sturingsinstrument wordt schaars, het tweede instrument vraagt van politiek en bestuur om zelfbeperking. De nadruk moet komen te liggen op het derde instrument. Dat stelt nieuwe, hoge eisen aan de communicatieve vaardigheden van ambtenaren.

- Een andere rol van de overheid vraagt om een andere werkwijze van overheidsorganisaties en daarmee andere rollen voor hun ambtenaren. Ambtenaren dienen de omslag te maken van beleidsmakers naar procesmanagers. Plannen zullen minder vaak vanuit de verticaliteit van de overheid worden opgesteld en vaker in coproductie met belanghebbenden en betrokkenen samengesteld waarbij de overheid de rol van procesbegeleider en –bewaker vervult.

- Voor veel initiatieven vanuit de samenleving geldt dat de participatieladder niet voldoet, omdat die er nog vanuit gaat dat overheid iets wil en zelf bepaalt welke inbreng van burgers daarbij past. Ook wanneer politiek en bestuur de vitaliteit van de samenleving willen aanspreken en taken willen loslaten, helpt de participatieladder niet. In dergelijke gevallen dient de overheid haar eigen plaats en inzet te bepalen. Daarvoor introduceert de Rob de *Overheidsparticipatietrap* die de mogelijke rollen van de overheid expliciteert: loslaten, faciliteren, stimuleren, regisseren en reguleren. De vitaliteit van de samenleving krijgt meer ruimte als de overheid de overheidsparticipatietrap zo min mogelijk beklimt. De overheid dient telkens bewust haar rol te kiezen en deze te expliciteren naar haar partners.

- Maar ook andersom: wanneer de overheid publieke taken loslaat, dient zij ook te expliciteren of en zo ja wat zij van burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties verwacht.

- Bij die nieuwe werkwijze past het als de overheid minder sectoraal en meer geografisch wordt georganiseerd. Zeker gemeenten dienen gebiedsgericht aan te sluiten op maatschappelijke partners die bijdragen aan de uitvoering van publieke taken. Daarmee is feitelijk sprake van een kanteling van de overheid naar een nieuwe frontlijnorganisatie die op maat burgers en organisaties met elkaar in contact brengt op basis van behoeften en mogelijkheden in het gebied.

7.4 Aanbevelingen voor maatschappelijke organisaties: verbinden met publieke eigenaren

De maatschappelijke onderneming is te veel losgeraakt van de mensen voor wie zij hun publieke taak uitvoeren. Veel maatschappelijke ondernemingen zijn oorspronkelijk ontstaan vanuit een maatschappelijk initiatief. Bij de geleidelijke totstandkoming van de verzorgingsstaat, zijn zij "overgenomen" door de overheid. Onder invloed van New Public Management zijn op het speelveld van veel maatschappelijke ondernemingen marktprikkels ingebouwd. De weg die zij van samenleving, via overheid naar markt hebben bewandeld was goed en nodig. Tegelijk zijn ze ontheemd geraakt: ze zijn van de overheid noch de markt en de samenleving is uitzicht geraakt. Nu moet een volgende stap worden gezet om de verbinding met vooral de samenleving weer te herstellen.

- Degenen voor wie maatschappelijke ondernemingen publieke taken uitvoeren moeten een belangrijke stem krijgen. Zij zijn de publieke eigenaren van scholen, zorginstellingen en woningcorporaties. Eigenaren behoren invloed te hebben. Bovendien verliezen maatschappelijke ondernemingen hun bestaansrecht als hun publieke eigenaren geen invloed hebben.

- Het toezicht op maatschappelijke ondernemingen en het oordeel over hun presteren dient nooit en te nimmer gebaseerd te zijn op slechts één sturingsmodel en één prestatie-indicator. Maatschappelijke ondernemingen hebben te maken met meervoudige belangen en zij dienen die ook zichtbaar en expliciet te maken. De meervoudigheid aan belangen dient zichtbaar te zijn in de beoordelingen over het functioneren van dergelijke organisaties.

- Die meervoudigheid moet ook verwerkt worden in de wijze waarop een maatschappelijke onderneming haar belanghebbenden betrekt. Het komt erop neer dat die belanghebbenden tegenkrachten kunnen organiseren die voorkomen dat maatschappelijke ondernemingen zich eenzijdig gaan oriënteren op één belang. Zo kunnen de professionals binnen een maatschappelijke onderneming een belangrijke signaalfunctie hebben. Branchegenoten kunnen worden ingeschakeld voor intervisie of visitaties. Wanneer je ook medewerkers betrekt bij de inrichting van een verantwoordingssysteem, kan wellicht worden voorkomen dat één criterium leidend wordt en zij strategisch gedrag gaan vertonen om aan dat ene criterium te voldoen.

- Het past bij ruimte geven aan de vitale samenleving dat maatschappelijke ondernemingen weer de weg terugvinden naar hun oorspronkelijke wortels: de samenleving. Dat wat onder invloed van New Public Management maatschappelijke onderneming is gaan heten, kan dan ook weer in naam terug naar haar essentie: een maatschappelijk verankerde maatschappelijke organisatie.

7.5 Aanbevelingen voor burgers: samen problemen oplossen

Dit advies is vooral gericht aan de overheid: hoe moet zij meer ruimte geven aan de vitale samenleving? De netwerksamenleving, met de krachtige rol van nieuwe en sociale media, biedt ongekende mogelijkheden voor het organiserend vermogen van burgers en maatschappelijke organisaties. Die bepalen de uiteindelijke vitaliteit van onze samenleving en laten zien hoeveel mogelijk is juist omdat de overheid geen bemoeienis heeft. De inbreng en inzet van mensen is nodig en gewenst in de wijk, scholen, woningcorporaties, ziekenhuizen en sportverenigingen.

- Het verdient aanbeveling om initiatieven en ideeën eerst en vooral zonder de betrokkenheid van de overheid vorm te geven.

- Dat begint in de eerste plaats al bij de financiering. Een project dat niet afhankelijk is van overheidsfinanciering heeft zijn handen vrij om ook zonder de randvoorwaarden van die overheid te werk te gaan. Dat bevordert de creativiteit.

- Probeer niet het wiel opnieuw uit te vinden. Er gebeurt al heel veel in Nederland, goede kans dat een goed idee of een vergelijkbaar plan elders ook is komen boven drijven.

- Probeer draagvlak en steun te vinden voor goede ideeën. Hoe meer mensen mee gaan met een plan, hoe moeilijker het wordt om dat te negeren. Bovendien betekent draagvlak dat ook meer kennis wordt gegenereerd. Want de mensen die het plan steunen, hebben hun eigen specifieke kennis en ervaring die waarschijnlijk goed bruikbaar is. Zeker wanneer duidelijk wordt dat bepaalde kennis ontbreekt, is het raadzaam die bij anderen te zoeken. Geef niet op bij tegenslag.

- Denk niet duaal in termen van zij van de overheid en wij van de samenleving. De publieke zaak is eerst en vooral van de samenleving en zijn leden. De overheid is het instrument van die samenleving om die publieke zaak vorm te geven. Niet door klakkeloos de wensen van (een meerderheid van) de bevolking te volgen, wel door een besluitvormingsproces te ontwerpen en bewaken dat voldoet aan rechtstatelijke principes.

Literatuur

Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (2008) *Nederlanderschap in een onbegrensde wereld. Advies over het Nederlandse beleid inzake meervoudige nationaliteit*, Den Haag: ACVZ.

Aedes (2012) *Toezicht met bite*. (www.aedes.nl)

Bakker, Simone de (2012) Onderwijs: tussen vrijheid en verantwoordelijkheid, in: Raad voor het openbaar bestuur, *Cahier 'Loslaten in vertrouwen'. Beschouwingen van adviesraden over een nieuwe verhouding tussen overheid, markt én samenleving*, Den Haag: Rob.

Balkenende, Jan Peter (2006) Wat mensen samen regelen, is sterker dan wat de overheid van bovenaf oplegt, in: Jan Peter Balkenende (2010) *Het woord is aan de minister-president. Acht jaar premierschap in vijftig speeches*, Den Haag: Ministerie van Algemene Zaken, pag. 179-184.

Benington, John (2011) From Private Choice to Public Value? In: John Benington and Mark H. Moore, *Public Value. Theory and practice*, London: Palgrave Macmillan.

Berg, E. van den, P. van Houwelingen en J. de Hart (red.) (2011) *Informele groepen. Verkenningen van eigentijdse bronnen van sociale cohesie*, Den Haag: SCP.

Beunders, Henri (2011) *De burger als bondgenoot. Verslag van de achtste Rob-lezing*, Den Haag: Rob.

Bijl, Rob c.s. (2011) *De sociale staat van Nederland*, Den Haag: SCP.

Blond, Philip (2009) *The Ownership State. Restoring excellence, innovation and ethos to the public services,* London: NESTA/ResPublica.

Blom, J.C.H. (2001) Nederland sinds 1830, in: J.C.H. Blom en E. Lamberts (red.), *Geschiedenis van de Nederlanden*, Baarn: HBuitgevers, pag. 314-371.

Bovens, Mark en Anchrit Wille (2009) *Diploma democracy. On the Tensions between Meritocracy and Democracy*, Leiden/Utrecht: NWO.

Bovens, Mark en Anchrit Wille (2011) *Diplomademocratie. Over de spanning tussen meritocratie en democratie*, Amsterdam: Bert Bakker.

Brandsen, Taco; Jan-Kees Helderman en Marlies Honigh (2010) *Maatschappelijke verantwoording en beleidsbeïnvloeding door belanghebbenden: een onderzoek naar de praktijk van de Governancecode Woningcorporaties*, Nijmegen: Radboud universiteit Nijmegen.

Brink, Gabriël van den (2011) *Eigentijds idealisme. Een afrekening met het cynisme in Nederland*, Amsterdam: Amsterdam University Press.

Commissie Toekomst Overheidscommunicatie (2001) *In dienst van de democratie*, Den Haag.

Cuperus, René (2012) Populistische 'zeitgeist' vraagt om polyfone overheid, in: Kwakkelstein e.a., *Van verzorgingsstaat naar waarborgstaat. Nieuwe kansen voor overheid en samenleving*, Den Haag: Boom Lemma uitgevers.

Dekker, Paul, Joep de Hart en Paul de Beer (2004) *De moraal in de publieke opinie. Een verkenning van 'normen en waarden' in bevolkingsenquêtes*, Den Haag: SCP.

Dekker, Paul (2005) Goed burgerschap in enquêtes, in: Dekker, Paul en Joep de Hart, *De goede burger. Tien beschouwingen over een morele categorie*, Den Haag: SCP, pag. 69-83.

Dekker, Paul c.s. (2009) *Crisis in aantocht? Verdiepingsstudie continu onderzoek burgerperspectieven*, Den Haag: SCP.

Dekker, Paul en Josje den Ridder (2011a) *Stemming onbestemd. Tweede verdiepingsstudie continu onderzoek burgerperspectieven*, Den Haag: SCP.

Dekker, Paul en Josje den Ridder (2011b) Meer eigen verantwoordelijkheid?, in: *Continu onderzoek burgerperspectieven 2011|3*, SCP: Den Haag.

Eeten, Michel van (2011) Het taboe op fatalisme: kan de politiek haar eigen onmacht onder ogen zien? In: *Bestuurskunde*, 19 (1), pag. 72-83.

Esping-Andersen, G. (1990) *Three worlds of welfare capitalism.* Cambridge: Polity Press.

Evans, K. (2011): Big society in the UK: A policy review, in: *Children & Society*, 25 (2), pag. 164-171.

Fraanje, M.J. (2011) De overheid kan het niet alleen, in: *Beleid en maatschappij*, 38 (4), pag. 482-485.

Frissen, Paul (2007) *De staat van verschil. Een kritiek van de gelijkheid*, Amsterdam: Van Gennep.

Goodijk, Rienk (2012) *Falend toezicht in semipublieke organisaties? Zoeken naar verklaringen*, Assen: Van Gorcum.

Haan, I. de (1993) *Zelfbestuur en staatsbeheer: het politieke debat over burgerschap en rechtsstaat in de twintigste eeuw,* Amsterdam: Amsterdam University Press.

Hart, Paul 't (2012) Van verzorgingsstaat tot waarborgstaat, in: Kwakkelstein, Tobias c.s. (2012) *Van verzorgingsstaat naar waarborgstaat. Nieuwe kansen voor overheid en samenleving*, Den Haag: BoomLemma, pag. 23-32.

Ham, Marcel en Piet-Hein Peeters (2010) De rug van je buurman afdrogen? Zorgvrijwilligers gezocht, in: Verhoeven, Imrat en Marcel Ham, *Brave burgers gezocht. De grenzen van de activerende overheid*, Amsterdam: Van Gennep.

Hoogenboom, M. (2011) Particulier initiatief en overheid in historisch perspectief, in: *Beleid en Maatschappij*, 38 (4), pag. 388-401.

Hurenkamp, Menno en Evelien Tonkens (2011) *De onbeholpen samenleving. Burgerschap aan het begin van de 21ste eeuw*, Amsterdam: Amsterdam University Press.

Huygen, Astrid, Erik van Marissing, Hans Boutellier (2012) *Condities voor zelforgansatie*, Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.

Jong, Pieter (2012) Woningcorporaties: tussen overheid, markt en samenleving, in: Raad voor het openbaar bestuur, *Cahier 'Loslaten in vertrouwen'. Beschouwingen van adviesraden over een nieuwe verhouding tussen overheid, markt én samenleving*, Den Haag: Rob.

Kampen, Thomas (2010) Verplicht vrijwilligerswerk. De moeizame activering van bijstandscliënten, in: Verhoeven, Imrat en Marcel Ham, *Brave burgers gezocht. De grenzen van de activerende overheid*, Amsterdam: Van Gennep.

Kappelhof, T. (2005) Inleiding op de geschiedenis van de sociale zekerheid in Nederland (1870-1967), in: G.A.M. van Synghel (red.) *Bronnen met betrekking tot armenzorg en sociale zekerheid in de negentiende en twintigste eeuw*, Den Haag: Instituut voor Nederlandse Geschiedenis, pag. 7-35.

KNAW (2011) *Kwetsbaarheid en veerkracht van maatschappelijke systemen. Advies van de sociaal-wetenschappelijke raad*, Amsterdam: KNAW

Korver, Ton (2012) Leren voor de kost, in: Kwakkelstein, Tobias e.a. (2012) *Van verzorgingsstaat naar waarborgstaat. Nieuwe kansen voor overheid en samenleving*, Den Haag: BoomLemma.

Kriesi, Hanspeter, Romain Lachat en Martin Dolezal (2008) *West European Politics in the Age of Globalization*, Cambridge: Cambridge University Press.

Kuiper, Marlot, Bob van de Velde en Sabine van Zuydam (2012) *Leren van vermaatschappelijking in het Verenigd Koninkrijk, Australië en Scandinavië*, Den Haag: Rob.
Webpublicatie via www.rob-rfv.nl/rob/publicaties_rob.

Kuiper, Roel (2009) De overheid als bondgenoot, in: Fraanje, Rien en Jos van der Knaap, *Voorbij de crisis. Een nieuwe tijd vraagt een andere overheid*, Amsterdam: Van Gennep, pag. 21-34.

Kwakkelstein, Tobias c.s. (2012) *Van verzorgingsstaat naar waarborgstaat. Nieuwe kansen voor overheid en samenleving*, Den Haag: Boom Lemma uitgevers.

Leeuwen, Willem van en Paul Simons (2012) *Toezicht en de maatschappelijke onderneming. Balanceren in het krachtenveld*, Assen: Gorcum B.V.

Lowndes, V., L. Pratchett en G. Stoker (2006) Diagnosing and Remedying the Failings of Official Participation Schemes. The CLEAR framework, in: *Social Policy & Society* , pag. 281-291.

Meer, F.M. van der, J. Raadschelders en A.D.N. Kerkhoff (2011) Van nachtwakersstaat naar waarborgstaat. Proliferatie en vervlechting van het Nederlandse openbaar bestuur in de lange twintigste eeuw (1880-2005), in: Wagenaar, F.P., A.D.N. Kerkhoff en M.R. Rutgers (red.) *Duizend jaar openbaar bestuur in Nederland. Van patrimoniaal bestuur naar waarborgstaat*, Bussum: Coutinho, pag. 221-290.

Meer, F.M. van der en G.F.A. Dijkstra (2011), Comparative civil service systems in Western Europe: Variations and similarities, in: F.M. van der Meer (red.), *Civil service systems in Western Europe*, Cheltenham/Aldershot: Edward Elgar.

Meer, Frits M. van der (2012): *Voorwaarden, waarborgen en ambtenaren. De consequenties van de opkomst van de voorwaardenscheppende staat voor de publieke dienst bezien vanuit historisch en internationaal vergelijkend perspectief*, Oratie, Leiden: Universiteit Leiden.

Minderman, Goos (2008) *Legitimatie en verankering. Uitdagingen voor de maatschappelijke ondernemer*, Oratie, Amsterdam: Vrije Universiteit.

Minderman, Goos e.a. (2010) *De school als maatschappelijke onderneming. Onderzoeksverslag fase 1*, Amsterdam: Zijlstra Centre.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2005) *Beleidsnotitie governance: ruimte geven, verantwoording vragen en van elkaar leren*, Den Haag: TK.

Onderwijsraad (2005) *Variëteit in schaal*, Den Haag: Onderwijsraad.

Onderwijsraad (2012) *Geregelde ruimte*, Den Haag: Onderwijsraad.

Ostrom, E. (1990) *Governing the commons. The evolution of institutions for collective action*, Cambridge: Cambridge University Press.

Oude Vrielink, Mirjam en Imrat Verhoeven (2011) Burger initiatieven en de bescheiden overheid, in: *Beleid en maatschappij*, 38 (4), pag. 377-387.

Oude Vrielink, Mirjam en Ted van de Wijdeven (2011) Ondersteuning in vieren. Zichtlijnen in het faciliteren van burgerinitiatieven in de buurt, in: *Beleid en maatschappij*, 38 (4), pag. 438-455.

Putnam, Robert D. (2000) *Bowling Alone. The Collapse and Revival of American Community*, New York: Simon & Schuster.

Raad voor de financiële verhoudingen (2011) *Verdelen, vertrouwen, verantwoorden. Een heroriëntatie op de financiële verhoudingen*, Den Haag: Rfv.

Raad voor het openbaar bestuur (2010) *Vertrouwen op democratie.* Den Haag: Rob.

Raad voor het openbaar bestuur (2011) *Horizontaal met verticaal verbinden. De reactie op de reacties op* Vertrouwen op democratie, Den Haag: Rob.

Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (2008) *De ontkokering voorbij. Slim organiseren voor meer regelruimte*, Amsterdam: SWP.

Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (2012) *Tegenkracht organiseren. Lessen uit de kredietcrisis*, Den Haag: RMO.

Rooy, Piet de (2010, heruitgave) *Republiek van rivaliteiten. Nederland sinds 1813*, Amsterdam: Mets & Schilt.

Sap, J.W., B.P. Vermeulen en C.M. Zoethout (2003) *De publieke taak*, Deventer: Kluwer.

Sociaal-Economische Raad (2000) *De winst van waarden*, Den Haag: SER.

Sociaal-Economische Raad (2008) *Duurzame globalisering: een wereld te winnen*, Den Haag: SER.

Sociaal-Economische Raad (2011) *Medezeggenschap en (I)MVO*, Den Haag: SER.

Spangenberg, Frits en Martijn Lampert (2009) *De grenzeloze generatie. En de eeuwige jeugd van hun opvoeders*, Amsterdam: Nieuw Amsterdam.

Stokkom, Bas van en Nelleke Toenders (2010) Actieve burgers staan niet graag alleen. Lokale veiligheidszorg in achterstandswijken, in: Verhoeven, Imrat en Marcel Ham, *Brave burgers gezocht. De grenzen van de activerende overheid*, Amsterdam: Van Gennep.

Tjeenk Willink, H.D. (2004) Algemene beschouwingen. In: De Raad van State, *Jaarverslag 2003*, Den Haag.

Tjeenk Willink, H.D. (2010) De Raad in de staat. Algemene beschouwingen. In: De Raad van State, *Jaarverslag 2009*, Den Haag.

Tonkens, Evelien en Imrat Verhoeven (2012) *Bewonersinitiatieven: proeftuin voor partnerschap tussen burgers en overheid*, Amsterdam: Pallas publications.

Trommel, Willem (2009) *Gulzig bestuur*, Oratie, Den Haag: Lemma.

Twist, Mark van (2008) Een oprecht gesprek of bestuurlijke truc? De overheid: van organisator tot deelnemer aan dialoog, in: *RVD-Communicatiereeks Platform*, nr. 9, pag. 28-33.

Twist, Mark van, Martijn van der Steen en Philip Marcel Karré (2009) Als burgers het heft in handen nemen: van representatieve naar doe-het-zelf democratie, in: *Res Publica*, nr. 4, pag. 521-535.

Verhoeven, Imrat en Marcel Ham (redactie) (2010) *Brave burgers gezocht. De grenzen van de activerende overheid*, Amsterdam: Van Gennep.

Vermeij, Lotte en Anja Steenbekkers (2011) Gekweekte grass roots, in: Berg, E. van den, P. van Houwelingen, J. de Hart, *Informele groepen. Verkenningen van eigentijdse bronnen van sociale cohesie*, Den Haag: SCP, pag. 119-129.

Vliet, Lotte van en Paul Frissen (2009) Over onvoorspelbaarheid en de tragiek van ontkokering. In: Fraanje, Rien en Jos van der Knaap, *Voorbij de crisis. Een nieuwe tijd vereist een andere overheid*, Amsterdam: Van Gennep, pag. 141-156.

Vos, Pieter (2012) Het zorgstelsel: een unieke Nederlandse mix, in: Leeuwen, Willem van en Paul Simons, *Toezicht en de maatschappelijke onderneming. Balanceren in het krachtenveld*, Assen: Gorcum B.V., pag. 55-73.

Wagenaar, F.P., A.D.N. Kerkhoff en M.R. Rutgers (red.) (2011) *Duizend jaar openbaar bestuur in Nederland. Van patrimoniaal bestuur naar waarborgstaat*, Bussum: Coutinho.

Wallage, Jacques (2005) *Lang leve de ambtenaar*, Amsterdam: Bert Bakker.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringspbeleid (2003) *Waarden, normen en de last van het gedrag*, Amsterdam: Amsterdam University Press.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2005) *Vertrouwen in de buurt*, Amsterdam: Amsterdam University Press.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2006) *De lerende overheid. Een pleidooi voor probleemgerichte politiek*, Amsterdam: Amsterdam University Press.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2012a) *Publieke zaken in de marktsamenleving*, Amsterdam: Amsterdam University Press.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2012b) *Vertrouwen in burgers*, Amsterdam: Amsterdam University Press.

Wetenschappelijk Instituut voor het CDA (2011) *De ontregelde samenleving*, Den Haag.

Wijdeven, Ted van de en Frank Hendriks (2010) *Burgerschap in de doe-democratie*, Den Haag: Nicis.

Regeerakkoord VVD en CDA. Vrijheid en verantwoordelijkheid (2010).

Bijlage I
Adviesaanvraag minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

22 december 2011

Betreft: Adviesaanvraag uitwerking visie op de overheid

Geachte heer Wallage,

Hierbij wil ik u vragen advies uit te brengen over de uitwerking van de visie van het kabinet op de compacte overheid, zoals ook aangekondigd in uw Werkprogramma 2011 en 2012. Deze advisering is noodzakelijk gegeven de wens van dit kabinet tot een compacte overheid te komen. In deze adviesaanvraag wil ik een aantal accenten benadrukken, waar uw aandacht met name voor wordt gevraagd.

Noodzaak tot een compacte overheid
Het regeerakkoord noemt als opgave voor de overheid een krachtige, kleine en dienstverlenende overheid, met minder belastinggeld, minder ambtenaren, minder regels en minder bestuurders tot stand te brengen. In het regeerakkoord is onder de aanduiding "kleinere overheid" een ombuiging opgenomen van 6,14 miljard euro in 2015 en 6,56 miljard euro structureel. Dit kabinet werkt daarom toe aan een compacte overheid: kleiner in omvang, maar effectiever in haar optreden. Dit raakt alle overheidslagen: rijk, provincies, gemeenten en waterschappen. Voor veel van deze bestuurslagen bestaan al beleidsvoornemens om deze compacte overheid te realiseren, maar op een aantal punten zou uw advies zeer welkom zijn. Een belangrijk aspect daarvan vormt de beleidsuitvoering. Daarom wil ik u vragen in uw advies zich vooral te richten op een aantal concrete adviezen rondom het streven naar een compacte beleidsuitvoering.

Naar een compacte beleidsuitvoering
Een compacte beleidsuitvoering kan via ruwweg de volgende strategieën worden gerealiseerd:
- beperking van inhoud en omvang van beleid en herontwerp beleid;
- een verbeterd beleids- en wetgevingsproces;
- uitgekiende organisatie van uitvoering en toezicht;
- verbeterde relatie beleid en uitvoering/toezicht;
- het geven van meer ruimte aan mensen en samenleving (vermaatschappelijking);
- het reduceren van bestuurlijke drukte;
- een efficiëntere, slimmere bedrijfsvoering;
- een flexibele arbeidsorganisatie van de overheidssectoren.

Met betrekking tot een aantal van deze strategieën bestaat reeds voldoende kennis en kunde om tot resultaten te komen. Voor een aantal van deze strategieën is dat echter nog niet het geval. Dat betreft vooral die strategieën die buiten het directe bereik van het overheidshandelen vallen, namelijk het geven van meer ruimte aan mensen en samenleving (vermaatschappelijking).

Verhouding overheid – markt – samenleving
Ik wil u vragen op basis van de kabinetsplannen voor de compacte overheid te komen tot een visie op de compacte beleidsuitvoering als onderdeel van de compacte overheid. Daarbij wil ik u vragen met name in te gaan op de rol van de samenleving in brede zin. De samenleving wordt hier begrepen als het geheel van burgers, maatschappelijke organisaties en bedrijven.

In uw advisering over de uitwerking van deze visie wil ik u vragen vooral in te gaan op de rol van de samenleving bij de arbeidsextensivering van de beleidsuitvoering. Naar mijn mening is het via vermaatschappelijking van overheidstaken mogelijk te komen tot een compactere overheid. Daarbij blijft echter wel een aantal vragen spelen:

- Op welke wijze dienen burgers, maatschappelijke organisaties en bedrijven betrokken te worden bij de vorming van een compacte beleidsuitvoering?
- Op welke wijze dient de overdracht van overheidstaken aan de samenleving of markt te worden georganiseerd? En welke rol speelt de overheid bij de overdracht van taken aan de samenleving?
- Welke sturingsmogelijkheden heeft de overheid tot zijn beschikking om bepaalde maatschappelijke effecten na te streven bij de vermaatschappelijking van taken en verantwoordelijkheden?
- Hoe kan de overheid verschillende typen burgers activeren deel te nemen aan de vermaatschappelijking van overheidstaken?
- Welke lessen kan Nederland trekken uit vermaatschappelijkingstrajecten in het buitenland? Ik wil u daarbij vragen in het bijzonder in te gaan op de ervaringen in het Verenigd Koninkrijk.

In uw advies wil ik u vragen de expertise en kennis van de WRR en de RMO te betrekken. Verder wil ik u meegeven dat er ambtelijk bereidheid bestaat nauw betrokken te blijven bij het adviestraject, zodat de beleidsactualiteit van het advies geborgd blijft. Graag ontvang ik uw advies vóór 1 juli 2012.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
Mevrouw mr. drs. J.W.E. Spies

Bijlage II
Overzicht van gesprekspartners

Simone de Bakker-Löhner (Onderwijsraad)
Marije van den Berg (Ambtenaar 2.0)
Davied van Berlo (Ambtenaar 2.0)
Mark Bovens (Sociaal-Wetenschappelijke raad KNAW)
Koen Brakenhoff (Stadslab Leiden)
Klazien Brummel (Raad voor Cultuur)
Marc Calon (Aedes)
Dorette Corbey (Adviesraad voor het wetenschaps- en technologiebeleid)
Joop Daalmeijer (Raad voor Cultuur)
Annelies Dijkzeul (Kwink Groep)
Ingrid Doorten (Raad voor de Volksgezondheid en Zorg)
Aik van Eemeren (Vereniging voor OverheidsManagement, Vereniging voor Gemeentesecretarissen)
René van der Ent (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties)
Rene Glaser (Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken)
Wim Groot (Raad voor de Volksgezondheid en Zorg)
Marcel Ham (Tijdschrift voor sociale vraagstukken)
Sietse Haven (provincie Overijssel)
Ron Hillebrand (Raad voor de leefomgeving en infrastructuur)
Pepijn van Houwelingen (Sociaal en Cultureel planbureau)
Rienk Janssens (Raad voor maatschappelijke ontwikkeling)
Boukje Keijzer (7Zebra's)
André Knottnerus (Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid)
Josien Kuiper (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties)
Marike van Lier Lels (Raad voor de leefomgeving en infrastructuur)
Wolf Mannens, (Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken)
Geert Meeuwissen (Dienst Landelijk Gebied)
Frits van der Meer (Universiteit Leiden)
Fred Meerhof (Federatie Broekpolder)
Bill van Mil (Kwink Groep)
Anja Niewind (provincie Overijssel)
Marja Pelzer (Tempo Team)
Ardaan van Ravenzwaaij (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties)
Adrie van der Rest (Onderwijsraad)
Afke van Rijn (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties)
Ralph Severijns (Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken)
Paul Smit (Ambtenaar 2.0)
Trui Steen (Universiteit Leiden)
Boudewijn Steur (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties)

Henk Stijntjes (Ministerie van Veiligheid en Jusitie)
Heleen Terwijn (IMC Weekendschool)
Hans van der Vlist (ABD Top Consultant)
Ans Vollering (Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen)
Geertjan Wenneker (Raad voor de leefomgeving en infrastructuur)
Jan Wielaard (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties)
Jan Andries Wolthuis (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties)
Jasper Zuure (Raad voor maatschappelijke ontwikkeling)
Nicole Zwart-Hendrikx (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties)
Rijksstrategenberaad

Bijlage III
Samenstelling van de Raad voor het openbaar bestuur

Voorzitter:
De heer prof. drs. J. Wallage, bijzonder hoogleraar integratie en openbaar bestuur Rijksuniversiteit Groningen

Leden:
De heer mr. dr. Geert Dales (vice-voorzitter), oud-burgemeester van Leeuwarden

De heer L.J.P.M. Frissen, oud-commissaris van de koningin in Limburg

Mevrouw dr. S.L. de Lange, universitair docent politicologie Universiteit van Amsterdam

Mevrouw prof. dr. M.H. Leyenaar, hoogleraar vergelijkende politicologie Radboud Universiteit Nijmegen

Mevrouw drs. H.M. Möhring, MMC, partner bij Boer & Croon Executive Managers

Prof. mr. G. Overkleeft-Verburg, em-hoogleraar staats-en bestuursrecht Erasmus Universiteit Rotterdam

Mevrouw mr. drs. S. Rambaran Mishre, senior manager KPMG Management Consulting

Waarnemend lid:
De heer mr. M.A.P. van Haersma Buma, dijkgraaf van Delfland en voorzitter van de Raad voor de financiële verhoudingen

Tijdelijke leden:
De heer prof. dr. I. Helsloot, bijzonder hoogleraar besturen van veiligheid Radboud Universiteit Nijmegen

De heer M. Pastors, directeur Nationaal Programma Rotterdam-Zuid

De heer mr. E.F. Stoové, oud-bestuursvoorzitter Sociale Verzekeringsbank

Mevrouw A. van Vliet-Kuiper, dijkgraaf van Velt en Vecht

Provincie Noord-Holland

Aan

De leden werkgroep burgerparticipatie

Uw contactpersoon

Mw. drs. K. (Katja) Bolt

AD/STG

Doorkiesnummer +31235143862

boltk@noord-holland.nl

Betreft: Burgerparticipatie door PS als "toolbox"

Memo

Inleiding

Op 23 mei jl. is door het Presidium het memo werkgroep burgerparticipatie en datum Statendag vastgesteld. De leden van de werkgroep zijn de fractievoorzitters: mw. Alberts (SP), mw. Bezaan (PVV), mw. Zaal (D66) en dhr. Den Uyl (PvdA).

De werkgroep heeft als taak de Statendag over integriteit en burgerparticipatie van 31 oktober 2016 voor te bereiden en daarnaast met voorstellen te komen voor werkvormen die Provinciale Staten kunnen toepassen in de interactie met burgers in specifieke beleidsdossiers.

Om invulling te geven aan deze taak heeft de werkgroep opdracht gegeven aan de Statengriffier om in overleg met de fracties tot een lijst te komen van onderwerpen waarvoor het gewenst is dat de werkgroep burgerparticipatie komt met voorstellen voor (nieuwe) werkvormen die kunnen worden toegepast in de interactie met burgers.

Naast het opstellen van een dergelijke lijst is opdracht gegeven aan de Statengriffie een voorzet te doen voor een memo waarin de bedoelde

werkvormen worden verkend: burgerparticipatie door Provinciale Staten als toolbox. Doel van het memo is de discussie in de werkgroep burgerparticipatie op gang te brengen.

Wat verstaat de werkgroep burgerparticipatie onder burgerparticipatie?

De werkgroep burgerparticipatie heeft uitgebreid stilgestaan bij de vraag wat precies moet worden verstaan onder burgerparticipatie. Een veelgebruikte definitie luidt als volgt: burgerparticipatie is een proces waarmee een overheid haar inwoners op enigerlei wijze invloed laat uitoefenen op de ontwikkeling, uitvoering of evaluatie van beleid. Het gaat de werkgroep om (werk)vormen die Provinciale Staten kunnen toepassen in de richting van burgers, gericht op de besluitvorming en gericht op een specifiek onderwerp. De werkgroep verstaat onder burgerparticipatie niet zaken als: jeugddebatten, jongerencampagnes en andere werkvormen gericht op doelgroepen. Ook de formele, wettelijk verplichte inspraakprocedures vallen niet onder de definitie. Naar de mening van de werkgroep is het bereiken van belangenorganisaties en stakeholders door Provinciale Staten makkelijker, maar de laag er onder is spannender. De werkgroep heeft nadrukkelijk gezocht naar vernieuwende werkvormen en inspirerende innovaties.

Doelen en rollen bij burgerparticipatie

Er kunnen verschillende doelen zijn die Provinciale Staten na streven bij burgerparticipatie. De werkgroep burgerparticipatie denkt bijvoorbeeld aan de volgende doelen:

- Klankborden;
- het ophalen van kennis;
- informatie uitwisseling;
- de (politieke) afwegingen zichtbaar maken;
- belangentegenstellingen tussen verschillende actoren zichtbaar maken;
- het proces helder maken;
- draagvlak/acceptatie creëren;
- burgers invloed geven in de besluitvorming.

Welke rol je kiest als Provinciale Staten hangt van je doelstelling af. Provinciale Staten moeten een bewuste keuze maken welk niveau van participatie en welke daarbij passende werkvormen worden toegepast, statenleden moeten zich afvragen hoeveel invloed mag worden afgestaan aan belanghebbenden en moeten hier helder over zijn. Als Provinciale Staten er voor kiezen burgers actief te betrekken bij de besluitvorming, moet van te voren duidelijk zijn afgesproken welk doel de participatie heeft. Ook hangt de rol van Provinciale Staten af van het moment in het proces waarin je burgerparticipatie toe wil passen. Uit

het in opdracht van de provincie Noord-Holland verrichte onderzoek "De provincie en de burger: een spannend avontuur?", komt naar voren dat burgerparticipatie eerder als succes lijkt te worden ervaren wanneer het vroeg in de beleidscyclus plaatsvindt en burgers daadwerkelijk invloed hebben op de resultaten.

In de literatuur wordt als risico bij burgerparticipatie door de provincie gezien het elkaar voor de voeten lopen van Gedeputeerde Staten en Provinciale Staten. Goed moet worden afgestemd voor elk onderwerp wie welke rol op zich neemt. Edwin de Jong en Mijke Boedeltje bepleiten in het artikel "Het betrekken van burgers bij provinciaal beleid" dat de eerste taak van Provinciale Staten op het terrein van burgerparticipatie ligt in het bewaken van de representativiteit en van de zorgvuldigheid van de belangenafweging. Een tweede taak van Provinciale Staten is volgens deze auteurs vooral goed luisteren. Door participatie worden leden van PS gevoed met argumenten vanuit meerdere perspectieven en krijgen zij een beeld van het mogelijke draagvlak voor of de weerstand tegen een bepaald project of besluit. De taak goed te luisteren naar wat er leeft, wordt uiteraard ook, of misschien wel vooral, ingevuld door individuele fracties. Afhankelijk van het onderwerp waar burgerparticipatie op wordt toegepast kan de rolopvatting van Provinciale Staten breder zijn dan door de genoemde auteurs beschreven.

De auteurs De Jong en Boedeltje zetten in het volgende schema uiteen welke rol PS volgens hen hebben in de verschillende fasen van burgerparticipatie in beleidsprocessen.

Fase beleidsproces	Verantwoordelijk-heid	Rol PS bij burgerparticipatie in deze fase
Voorbereiden besluit en verkennen probleem	PS en GS	Bewaken representativiteit Bewaken zorgvuldigheid van participatieprocedure Luisterend oor, vergaren kennis
Ontwerp vast te stellen kader	GS	Luisterend oor, vergaren van kennis
Kaderstelling/ beleidsbepaling	PS	Bewaken representativiteit Bewaken zorgvuldigheid van belangenafweging
Uitvoering	GS	Luisterend oor, vergaren van kennis
Controle en evaluatie	PS	Bewaken representativiteit Bewaken zorgvuldigheid van belangenafweging

De werkgroep burgerparticipatie is van mening dat wat je doel ook is, welke rol je ook kiest en welke (werk)vorm je ook inzet, als burgers actief worden betrokken bij de besluitvorming moeten Provinciale Staten de inbreng van de burgers serieus nemen. Ook moet men niet in de valkuil trappen de eigen weerstand te organiseren. Verwachtingsmanagement is cruciaal in participatieve trajecten, maar in hoeverre er van te voren aan verwachtingenmanagement moet worden gedaan is wel afhankelijk van het doel dat Provinciale Staten heeft met de burgerparticipatie en de werkvorm die wordt gekozen.

Burgerparticipatie door Provinciale Staten als toolbox

Middels discussie in de werkgroep, navraag bij de andere provincies en uit de literatuur, zijn de volgende mogelijke werkvormen voor burgerparticipatie door Provinciale Staten opgehaald1:

- Hoorzittingen
- Conferentie met experts en belangenpartijen
- Informatieronde met experts en belangenpartijen, expertmeeting
- Rondetafelgesprek
- Keukentafelgesprekken
- Statenontmoetingen
- Bewonersdialoog met externe voorzitter
- World Cafe methode voor een bepaald onderwerp (zie bijlage 1, onderaan dit memo)
- Open Space methode voor een bepaald onderwerp (zie bijlage 1)
- (digitaal) Burgerpanel
- Besluitvorming overdragen aan burgers voor een bepaald thema
- Burgerbegroting
- Informatiepagina in huis-aan-huis bladen over kaderbrief/begroting
- Motiemarkt/Ideeënmarkt (zie bijlage 1)
- Burgertop vormen door loting (zie bijlage 2, artikel)
- Wilde plannen avond

---

[1] Er is sprake van overlap met de werkvormen die genoemd worden in het memo van de Agendacommissie 'Het BOB-model als toolbox". PS hebben met het vaststellen van VD 33 in 2015 de Agendacommissie immers gevraagd te zorgen voor meer diversiteit in werkvormen en om te experimenteren met het anders inrichten van het vergaderproces door middel van specifieke werkvormen. Een verschil tussen de opdracht van de Agendacommissie en de werkgroep Burgerparticipatie is dat de werkgroep zich richt op de betrokkenheid van PS bij specifieke, grote(re) beleidsdossiers, waar het gaat om burgerparticipatie. De voorstellen van de Agendacommissie zijn gericht op het verbeteren van de kwaliteit van het politieke debat en de efficiëntie van de commissievergaderingen.

- Spel of puzzel rond dilemma's of keuzes (vergelijk GVB Amsterdam)
- Ateliers voor een bepaald thema (creatieve werkvormen, visuele methoden,
- onafhankelijke ateliermeester als begeleider, op locatie etc)
- Noord-Hollands debat
- Debat in de regio over regionaal thema
- Internetconsulatie voor een thema of onderwerp
- De provinciale website biedt meerdere e-participatie tools
- Ideeënforum:
    - Via het ideeënforum op de website kunnen burgers zelf een idee invullen/aanleveren.
    - Binnen het forum kan gestemd worden op een idee. Ook is het mogelijk om te reageren op het idee en op elkaars reactie.
    - Behalve op een idee kan ook op een stelling worden gereageerd.
    - Voor beide mogelijkheden gelden verschillende antwoordmogelijkheden. Een reactie; het uitbrengen van een stem door middel van ja of nee en het uitbrengen van een stem door middel van een plus of een min. De meest positief gewaardeerde ideeën of stellingen komen automatisch bovenaan te staan.
    - Ook is het mogelijk dat de provincie een idee op dit ideeënforum plaatst en om reactie vraagt. Gebruikers naar het forum leiden kan bijvoorbeeld via een (advertentie) campagne op Facebook en/of Twitter van de provincie maar ook via brieven of een advertentie in huis-aan-huisbladen. Ook een grote bijeenkomst of een wedstrijd bieden mogelijkheden.
- Traditioneel forum: Via dit forum wordt een stelling over een onderwerp geplaatst waarop een ieder kan reageren.
- Poll: Op basis van een stelling of een vraag kan de gebruiker via een keuzemogelijkheid een antwoord geven. Bijvoorbeeld ja/nee of eens/oneens. Zodra gestemd is ziet de gebruiker de verhoudingen van de antwoorden.
- Formulierentool: Via deze mogelijkheid kan een enquête worden gestart. Gebruiker kan diverse vragen beantwoorden.
- Formdesk: Via een elektronisch formulier kan iemand zijn stem laten horen en zelf delen via sociale media (vergelijk met tools als de Stemwijzer of de Top2000)

Gebruik Sociale Media

In zijn algemeenheid geldt dat Sociale Media beter gebruikt kunnen worden om burgers naar de provinciale website dan wel de diverse e-participatietools op de website te leiden. Sociale Media bieden wel mogelijkheden maar deze zijn beperkter dan de tools op de website.

Twitter biedt inzet van een poll met maximaal 4 antwoordmogelijkheden. Via Twitter kan wel eenvoudig geënthousiasmeerd worden richting participatiemogelijkheden op de website.

Op *Facebook* kan een bericht (met een foto) worden geplaatst waarop gereageerd kan worden. Ook hiervoor geldt dat het zinvoller is om mensen via Facebook te enthousiasmeren naar de tools op de website.

Een voordeel van Facebook is dat via gerichte (betaalde) advertenties specifieke doelgroepen kunnen worden benaderd. Bijvoorbeeld jongeren, natuurliefhebbers et cetera, zien een advertentie in hun tijdlijn op Facebook die leidt naar de website.

YouTube: de provincie heeft een eigen YouTubekanaal. Daarop kan een korte animatie (niet langer dan een minuut) worden geplaatst dat de gebruiker leidt naar de website. Het YouTubefilmpje kan ook via Twitter en Facebook worden verspreid.

App: een app kan bij een bijeenkomst worden ingezet. Bijvoorbeeld als door de aanwezigen van de bijeenkomst op een stelling gereageerd kan worden. De aanwezigen zien dan direct waar 'de zaal' voor kiest. Een combinatie van ouderwets (bijeenkomst) met nieuwerwets (app).

Fasen van beleid

Belangrijk is bij ieder gekozen onderwerp een werkvorm te kiezen die past bij het doel van de participatie en de fase van het beleidsproces waar het desbetreffende onderwerp zich in bevindt. Zo zal voor burgerparticipatie door PS voor een onderwerp dat zich bevindt in de fase van voorbereiding en probleem verkenning, vaker als werkvorm hoorzitting, informatieronde, wilde plannen avond, motiemarkt, ideeënmarkt, statenontmoeting of bijvoorbeeld de World Cafe methode worden gekozen. Zijn Provinciale Staten bezig met kaderstelling of beleidsbepaling, dan is een conferentie met belangenpartijen, bewonersdialoog , internetconsultatie, de Open Space methode of bijvoorbeeld een expertmeeting meer voor de hand liggend. Hier kan uiteraard ook een link worden gelegd met het door Provinciale Staten omarmde BOB-model.

Gedegen voorbereiding kost tijd

Een veelheid aan methoden en werkvormen, zoals hierboven aangegeven, kan worden ingezet door Provinciale Staten. In het onderzoek "De provincie en de burger: een spannend avontuur?", is als conclusie getrokken dat voor een gewenst effect, methoden die worden ingezet goed dienen te worden doordacht en met zorg moeten worden voorbereid. Methoden of werkvormen die niet goed uitpakken, of niet goed kunnen worden toegelicht, worden door burgers niet serieus genomen en hinderen het proces. De gebruikte methoden en werkvormen beïnvloeden ook de beeldvorming over het participatieproces en de beeldvorming over de provincie en dus ook Provinciale Staten. Voor een goed participatieproces door Provinciale Staten zal dus altijd ruim tijd moeten worden ingeruimd, aangezien een goede voorbereiding van groot belang is. Daarnaast zal voldoende

capaciteit beschikbaar moeten zijn voor de voorbereiding van in te zetten methoden.

Geraadpleegde literatuur

Michiel Herweijer en Peter Castenmiller, Ruimte voor provinciaal beleid, hoofdstuk 8: Het betrekken van burgers bij provinciaal beleid, Edwin de Jong en Mijke Boedeltje.

De provincie en de burger: Een spannend avontuur?, september 2015, uitgevoerd door het Departement Bestuurs- en Organisatiewetenschap, Universiteit Utrecht

(Burger)participatie voor dummies, door Maaike Kamps, provincie Noord-Holland, d.d. januari 2016

De Groene Amsterdammer, 16 juli 2014, Op eigen kracht onderuit, Het gelijk van de bakfietsburger, door Menno van der Veen en Jan Willem Duyvendak

Loslaten in vertrouwen, Naar een nieuwe verhouding tussen overheid, markt en samenleving, Raad voor het openbaar bestuur, december 2012

Bijlage 1
Uitleg werkvormen

World Cafe methode

Wat is het?
Het World Café is gebaseerd op de veronderstelling dat mensen reeds in zich over de wijsheid en creativiteit beschikken om zelfs de moeilijkste uitdagingen aan te gaan. Rekening houdende met de gepaste context en focus is het mogelijk toegang te krijgen tot deze diepere kennis over wat belangrijk is, en deze kennis aan te wenden.

World Cafés die in het leven werden geroepen, kregen heel uiteenlopende namen met de bedoeling om specifieke doelstellingen te verwezenlijken: Creative Cafés, Knowledge Cafés, Strategy Cafés, Leadership Cafés, Marketing Cafés en Product Development Cafés. De World Café-gesprekken zijn gebaseerd op de principes en de formule die werden ontwikkeld door de World Café groep (opgericht door Juanita Brown en David Isaacs, zie www.theworldcafe.com), een groeiende globale beweging die gesprekken ondersteunt die van belang zijn binnen bedrijven, overheden en gemeenschappen over de hele wereld.

Hoe werkt het?
Groepen van 4 tot 5 deelnemers zitten rondom cafétafeltjes die door de gehele ruim-te zijn opgesteld Iedere groep onderzoekt vragen die er echt toe doen in het leven, het werk of de gemeenschap van de deelnemers aan het gesprek. Deelnemers worden aangemoedigd om elkaars bijdragen te erkennen en erop voort te bouwen waarbij ideeën op de papieren tafelkleden visueel vormgegeven kunnen worden.

Deelnemers gaan in verschillende rondes van tafel tot tafel waarbij zij zorgen voor kruisbestuiving van ideeën doordat zij inzichten, thema's en vragen meenemen in nieuwe conversatierondes. Zogenaamde 'hosts' blijven bij iedere tafel om nieuwe deelnemers te verwelkomen en door te gaan met het vastleggen en tekenen van de belangrijkste ideeën en nieuwe verbanden op het tafelkleed (of grote kaarten als er geen geschikte tafels zijn) De groepen delen vervolgens hun ontdekkingen met elkaar door het op de muur hangen van de tafelkleden met mindmaps. Doordat hosts tijdens een plenaire terugkoppeling de inzichten van de ene tafel met die van andere tafels verbinden, wordt iets - dat je collectieve kennis kan noemen - zichtbaar. Innovatieve mogelijkheden om in actie te komen ontstaan daarbij op natuurlijke wijze.

Open Space methode

Wat is het?
Tijdens een Open Space bijeenkomst komen professionals samen om hun ervaringen met (een specifiek thema) te bediscussiëren. Een Open Space bijeenkomst is eigenlijk een geperfectioneerde koffiepauze. Het geheim van een koffiepauze is namelijk dat de gespreksonderwerpen niet georganiseerd zijn en dat de gespreksleden precies datgene bespreken wat hun interesse heeft.

Waarvoor/wanneer kun je deze methode inzetten?
In een Open Space bijeenkomsten worden, tijdens een interactief proces, ervaringen, wensen, behoeften, knelpunten en verbeterpunten in kaart gebracht.

Hoe werkt het?
De deelnemers discussiëren in een ruime kring en stellen zelf de agenda met gespreksonderwerpen vast. De deelnemers vormen groepjes van mensen die hetzelfde agendapunt willen bespreken en bepalen zelf wanneer zij een ander onderwerp willen bespreken. Uiteindelijk komen de deelnemers onderling tot een gezamenlijke formulering van de bevindingen. Open Space is een werkvorm die bijzonder geschikt is voor grote groepen.

De Motiemarkt/Ideeënmarkt

Wat is het?
Een markt waarop Statenleden ideeën kunnen 'kopen' van burgers, die zij vervolgens vertalen in een motie of amendement. Een motiemarkt is dé kans om invloed uit te oefenen op de toekomst van de provincie. Tijdens deze motiemarkt kunnen inwoners van Noord-Holland met Statenleden in gesprek gaan over ideeën die zij voor de provincie hebben. En dat kan over elk onderwerp gaan.

Hoe werkt het?
Een motiemarkt heeft de uiterlijke vorm van een gewone markt. Er staan kramen met burgers die een idee hebben voor de provincie. De Statenleden lopen over de markt. Het is aan de burgers om de Statenleden te overtuigen van hun idee, terwijl de Statenleden in overweging nemen welke ideeën het waard zijn om in te brengen in Provinciale Staten.
Als een Statenlid overtuigd raakt van een idee, kan hij dat idee adopteren. Hij sluit dan samen met de initiatiefnemer van het idee een overeenkomst, waarbij initiatiefnemer en Statenlid samen werken aan een motie (of amendement). De motie of het amendement zal later ingediend worden door het Statenlid in de vergadering over het betreffende onderwerp.

Koppeling maken met Kaderbrief
Het is aan te raden een motiemarkt te koppelen aan bijvoorbeeld de Kaderbrief. Bij de Kaderbrief kunnen Provinciale Staten het College van Gedeputeerde Staten opdracht geven om zaken uit te werken voor de begroting die in november gepresenteerd wordt. Zeker bij grotere ideeën biedt dit de kans om wat langer de tijd te nemen om een idee verder uit te werken.

Wel idee maar niet aanwezig op motiemarkt?
Inwoners die niet aanwezig kunnen zijn bij de motiemarkt, maar wel een idee willen aanleveren, kunnen dat via een formulier ook digitaal aanleveren. De digitaal aangeleverde ideeën, worden onder alle Statenleden verspreid en aan een ideeënwand gehangen. Statenleden kunnen een idee dan alsnog adopteren.
De gemeente Enschede heeft inmiddels ruime ervaring met de Motiemarkt. Ook de gemeenten Almere, Utrecht en Deventer hebben afgelopen jaar een Motiemarkt georganiseerd.

Bijlage 2

Artikel 21 juni 2016 Leeuwarder Courant

Burgerparticipatie in de gemeente Gooise Meren

Visie en uitgangspunten

Samenwerking tussen overheid en samenleving: gebruik elkaars ervaring en talenten!



Bewonersparticipatie in de gemeente Gooise Meren

De visie in het kort

Bewoners, ondernemers, maatschappelijke organisaties[1] en overheid - vormen met elkaar de gemeente Gooise Meren. In een veilige omgeving werken zij samen in wisselende en duurzame netwerken aan bereikbare zorg en dienstverlening. Bewoners krijgen daarbij volop de ruimte om hun fysieke en sociale leefomgeving te beïnvloeden. Zij worden betrokken bij plannen van de gemeente én kunnen rekenen op ondersteuning van de gemeente wanneer zij met eigen initiatieven komen.

Gooise Meren is een open en transparante gemeente waarbij vertrouwen het uitgangspunt vormt. De gemeente deelt informatie volledig en in begrijpelijke taal, via verschillende media, zodat iedereen weet wat er speelt. De gemeente is toegankelijk voor jong en oud en staat open voor vragen, kritiek, suggesties en nieuwe ideeën.

We beseffen dat we elkaar nodig hebben om samen aan onze toekomst te bouwen. Iedereen voelt zich thuis en betrokken bij zijn of haar leefomgeving. Waar mogelijk stimuleert en faciliteert de gemeente bewonersinitiatieven, zowel om deze te onderzoeken als om deze te verwezenlijken.

In Gooise Meren spelen we tijdig in op veranderingen – nu en in de toekomst - waarbij zoveel mogelijk gebruik gemaakt wordt van ieders kennis, kunde en ervaring. We werken samen aan nieuwe plannen en projecten. Bij de ontwikkeling van (nieuw) gemeentelijk beleid betrekt de gemeente alle belanghebbende partijen vanaf het begin en maakt daarin een eigen belangenafweging. Besluiten neemt zij na zorgvuldige voorbereiding en in overleg.

Om tot de beste plannen te komen is de nieuwe bestuurscultuur in Gooise Meren gebaseerd op samenwerken en samen leren. Het college is toegankelijk, zichtbaar en geïnformeerd, zowel bij de voorbereiding van processen, als bij de uitvoering. Ze communiceert helder en transparant over wat wel en niet kan, zodat belanghebbenden weten wat zij mogen verwachten. De gemeenteraad biedt ruimte in zijn kaderstelling en stelt zo nodig goed gemotiveerd zijn mening en kaders bij als het participatieproces daar aanleiding toe geeft. Gemeenteraad, College van Burgemeester en Wethouders (B&W), ambtenaren, bewoners, ondernemers en maatschappelijke organisaties weten elkaar te vinden en maken optimaal gebruik van elkaars expertise, ervaring en talenten.
We werken met elkaar samen op basis van gelijkwaardigheid. We nemen elkaar serieus, we luisteren goed naar elkaar en we denken constructief met de ander mee. We koesteren wat goed werkt en staan open voor vernieuwing.
Samen zorgen we ervoor dat de gemeente Gooise Meren een aantrekkelijke woon- en werkomgeving blijft; een aangename plek om te leven, werken en recreëren.

[1] Onder maatschappelijke organisaties worden maatschappelijke partners in brede zin verstaan waartoe ook de (bestaande) adviesraden, platforms en andere belangenorganisaties behoren.

Voorwoord

Al voor het van start gaan van de nieuwe gemeente Gooise Meren heeft de fusieraad van de drie gemeenten Naarden, Muiden en Bussum, het belang van een goede burgerparticipatie onderstreept. Om dat concreter te maken heeft de fusieraad de visie *Burgerparticipatie: 'Bewonersparticipatie in de gemeente Gooise Meren'* vastgesteld.

Op 18 mei 2016 heeft de gemeenteraad van Gooise Meren een Klankbordgroep burgerparticipatie ingesteld.

De oorspronkelijke tekst van de visie van de fusieraad was nog erg gericht op de oude gemeenten. De klankbordgroep heeft de visie van de fusieraad daarom herijkt naar de nieuwe situatie. Hierbij is gebruik gemaakt van de ervaringen van de oude gemeenten.

De Klankbordgroep Burgerparticipatie

1. Achtergrond

De gemeente Gooise meren vindt goede burgerparticipatie van groot belang. In de 'Missie-visie' van Gooise Meren staat dat als volgt omschreven:

> *"De nieuwe gemeente zet en laat de inwoners in wijken, buurten, kernen en al dan niet georganiseerde verbanden in de eigen kracht. Zij stimuleert 'samen-redzaamheid' en zorgzaamheid naar elkaar toe, stimuleert en faciliteert betrokkenheid, verantwoordelijkheid en initiatieven van bewoners. De nieuwe gemeente schept kaders waarbinnen initiatieven genomen kunnen worden. De gemeente stelt een helder profiel op waarin duidelijk staat wat van de gemeente verwacht mag worden. Zij vormt een open organisatie in relatie tot de samenleving, benut netwerken, maakt gebruik van de samenwerking met partijen uit haar omgeving en verbindt organisaties."*[2]

Gedurende het fusieproces is een aantal uitgangspunten vastgelegd met betrekking tot burgerparticipatie:

> "In de veranderende verhouding tussen overheid en bewoners, willen bewoners graag meer invloed op beleid en uitvoering waar het raakt aan hun (fysieke en sociale) leefomgeving. Dit past bij de veranderende rol van de overheid, waarbij de gemeenschap vooraf, tijdens en na het proces een rol en verantwoordelijkheid krijgt. De gemeente is er als overheid echter ook om het algemeen belang te behartigen. Ze balanceert tussen de directe (participatieve) democratie en de gekozen (representatieve) democratie."
>
> "Zowel ambtenaren als bestuurders zijn zichtbaar, integer en benaderbaar. Dat wil zeggen dat ze transparant en open zijn over het proces en inhoud. Ambtenaren en bestuurders gaan meer naar buiten, de samenleving in, signaleren wat er leeft. Zij vormen de antennes in de samenleving. Partijen en bewoners krijgen ruimte om initiatieven te nemen. De gemeente is toegankelijk voor dialoog, geïnteresseerd, betrokken en vertaalt wat ze ophaalt in dienstverlening, producten en beleid. De gemeente faciliteert initiatieven van bewoners; inhoudelijk en procesmatig door middel van - ruime - kaders. Dit kan bijvoorbeeld in de vorm van een kadernota en leidraad voor projecten. Dit vraagt van de gemeente: loslaten en vertrouwen en een verschuiving van inhoudelijke naar een meer procesmatige sturing. Bij tegengestelde belangen staat het algemeen belang voorop en treedt de gemeente op als 'scheidsrechter'."[3]

Deze uitgangspunten willen we concreet maken om ervoor te zorgen dat we als gemeente en bewoners, ondernemers en partners elkaar weten te vinden om samen te werken aan onze fysieke en sociale leefomgeving.

[2] Visie en missie Naarden Muiden Bussum. Samen wonen, werken, ondernemen en recreëren in een groen en historisch gebied.
[3] Bouwstenennotitie visie/missie NMB

2. Uitgangspunt en visie

Het uitgangspunt is een *gelijkwaardige samenwerking* tussen gemeente, bewoners, ondernemers, verenigingen en (maatschappelijke) organisaties op basis van ieders kennis, ervaring en talenten.
Ieder werkt aan de leefomgeving in Gooise Meren vanuit zijn eigen rol. Bij het maken van de procesafspraken wordt gebruik gemaakt van ieders ervaring en talenten.

De gemeente Gooise Meren geeft de samenwerking vorm in de driehoek bewoners, bestuur en ambtenaren. Deze driehoek wil de gemeente meer in evenwicht brengen, zodat ieder vanuit zijn of haar rol, zijn of haar eigen talent en expertise zo effectief mogelijk kan bijdragen. Openheid, respect en gelijkwaardigheid zijn belangrijke voorwaarden om gezamenlijk een goed traject te doorlopen. Dat stimuleert participatie en voorkomt teleurstelling en frustratie. We communiceren daarom helder over de kaders en over het proces.

De gemeente Gooise Meren kent een grote verscheidenheid. Er is geen vast keurslijf voor de buurten. Een buurt is geen homogene doelgroep, maar een mix van mensen, verschillende waarden en leefstijlen. In Gooise Meren borduren we voort op de bestaande initiatieven en structuren en hebben we oog voor de lokale kleur en context. We spannen ons in om de goede contacten en samenwerking te behouden en te blijven ontwikkelen. Nieuwe initiatieven en platforms krijgen de ruimte, de gemeente faciliteert hierin pro actief.

3. Rolverdeling

Als gemeente Gooise Meren streven we naar een constructieve samenwerking waarin ieder zijn eigen rol heeft. Bewoners delen hun kennis van de buurt, ideeën en energie. Ambtenaren zoeken hen actief op en faciliteren hen door de wijk in te trekken, te luisteren en te horen wat er speelt, proactief te handelen en hun expertise in te zetten ten dienste van initiatieven. Het college is toegankelijk, zichtbaar en geïnformeerd in voorbereiding en uitvoering. Het is helder en transparant over wat wel en niet kan. De gemeenteraad biedt ruimte in zijn kaderstelling en stelt zo nodig goed gemotiveerd haar mening en kaders bij als het participatieproces daartoe aanleiding geeft.

De gemeente neemt in de samenwerking de formele en wettelijke bevoegdheden in acht van de deelnemers in het participatieproces: het bestuur (de gemeenteraad en het college), de ambtelijke organisatie en de bewoners (en ondernemers en (maatschappelijke) partners). Daarnaast is er nog een wettelijke taak voor de burgemeester. Hieronder staan kort de verschillende gewenste rollen en bevoegdheden beschreven.

De gemeenteraad
De gemeenteraadsleden zijn de gekozen vertegenwoordigers van de bewoners van de gemeente. Deze representatieve democratie, die het algemeen belang dient, zoekt steeds de balans met de participatieve democratie. Beide functioneren alleen als er ook goed wordt omgegaan met de belangen van de minderheid. Het is dan ook belangrijk om een zo goed en mogelijk beeld te hebben van de diverse ervaringen en belangen. Zoveel mogelijk mensen worden tijdens het proces in staat gesteld om mee te denken, te doen en te beslissen. Raadsleden staan in contact met bewoners bij hun oordeelsvorming. De gemeenteraad zal steeds alle belangen meewegen in haar besluiten. De gemeenteraad heeft een wettelijke taak om procesmatige en inhoudelijke kaders te stellen voor beleid en uitvoeringsplannen. Transparantie en heldere afspraken zijn daarin belangrijk. Tot slot heeft de gemeenteraad de taak om het door het college gevoerde beleid te controleren.

Het college en de ambtelijke organisatie
Het college is verantwoordelijk voor de voorbereiding en uitvoering van het (door de raad vastgestelde) beleid. De raad kan van het college vragen dat inwoners op verschillende momenten bij beleidsontwikkeling betrokken zijn. Waar de raad bewoners kan betrekken bij zijn oordeelsvorming over onderwerpen en de evaluatie van resultaten van beleid, draagt het college zorg voor een goede beleidsvoorbereiding en voor de

uitvoering van het beleid. Het college is daarmee ook verantwoordelijk voor het voorbereiden en uitvoeren van het (participatie/besluitvormings-)proces. Er kan ook sprake zijn van een gezamenlijk participatietraject. Het college van B&W wordt in zijn werkzaamheden ondersteund door de ambtelijke organisatie. De ambtenaren hebben proactief veel contact met bewoners en ondernemers en hebben daardoor een verbindende rol als het gaat om participatie.

Bewoners/ondernemers/verenigingen
Bewoners, ondernemers en verenigingen zijn betrokken bij hun fysieke en sociale leefomgeving. Zij zetten hun gebruikerservaring, netwerk en kennis in bij de planvorming van de gemeente. Dit draagt bij aan de kwaliteit en het draagvlak van plannen en beleid. Zij nemen daarnaast zelf het initiatief tot activiteiten of verbetering van de buurt, al dan niet gefaciliteerd door of in overleg met de gemeente. De raad stimuleert dat. Het zijn de kiezers die de raad het mandaat geven in de representatieve democratie. Zij geven als kiezer de raad ook het mandaat om te controleren op de kwaliteit en het verloop van het proces rondom de participatieve democratie. Bewoners maken zich op constructieve wijze hard voor hun belangen en die van de buurt.
Tegelijkertijd moeten we ons realiseren dat er altijd bewoners, ondernemers en verenigingen zijn die bewust of onbewust niet deelnemen aan burgerparticipatie; ook hun belangen worden meegenomen bij de afwegingen voor de besluitvorming.

De voorzitter van de raad: De burgemeester
Aan de burgemeester is (wettelijk[4]) een zorgplicht toegewezen als het gaat om de kwaliteit van bewonersparticipatieprocessen in zijn of haar gemeente. Als voorzitter van de gemeenteraad én van het college zit de burgemeester als een spin in het web van alle gemeentelijke besluitvormingsprocedures en als 'burgervader of –moeder' heeft hij of zij 'voelhorens in de samenleving'.

4. Handvatten voor Burgerparticipatie

Participatie bij projecten en structurele participatie kennen een verschillende aanpak:
Bij *projectmatige participatie* gaat het om betrokkenheid bij en invloed van inwoners op concrete projecten. Hierbij kun je denken aan de herinrichting van een gedeelte van de wijk, het ontwikkelen van een verkeersstructuurplan of veranderingen van de sociale voorzieningen. Deze worden door de gemeente projectmatig aangepakt. In elke fase van het traject wordt bekeken welke vorm van participatie het beste gehanteerd kan worden.
Bij *structurele participatie* gaat het bijvoorbeeld om de rol van buurtgerichte bewonersorganisaties, adviesraden van de gemeente en participatie bij thematische onderwerpen.

Structurele participatie verdient speciale aandacht in Gooise Meren. De nieuwe gemeente kent een aantal aparte kernen die een eigen historische ontwikkeling hebben doorgemaakt en die een eigen interne dynamiek kennen. De gemeente Gooise Meren koestert de bestaande initiatieven voor bewonersparticipatie, in al haar verschijningsvormen, en biedt hiervoor de ruimte.

Het is belangrijk dat bewoners, ondernemers en verenigingen elkaar (blijven) opzoeken en zich organiseren als er iets op het spel staat waarvoor zij warm voor willen lopen. De gemeente moedigt netwerken en samenwerking tussen bewoners, verenigingen en ondernemers actief aan in de kernen. Zij koestert de initiatieven die er zijn in hun verscheidenheid en faciliteert deze waar mogelijk. Gooise Meren institutionaliseert niet, maar faciliteert en stimuleert de initiatieven actief. De gemeente betrekt ze bij haar agendavorming en prioritering. Waar mogelijk draagt de gemeente bevoegdheden over.

[4] Gemeentewet artikel 170, lid 1c

Een andere vorm van structurele participatie is de participatie van bewoners/ondernemers bij *thematische onderwerpen.* Voorbeelden zijn de adviesraden, ondernemersverenigingen of thematische bewonersinitiatieven. Met gebruik van digitale middelen kunnen bewoners zichzelf organiseren op thematische onderwerpen en van daaruit een gesprekspartner zijn voor de gemeente. Adviesraden hebben een officiële status; ze geven namens bewoners gevraagd en ongevraagd advies aan de gemeente. Bij hun adviezen wordt kritisch gekeken naar de kwaliteit, representativiteit en ervaringsbasis.

4.1 Het proces is duidelijk en doet recht aan ieders rol

Voor een duidelijk en rechtmatig proces wordt gewerkt met de zogenaamde participatieladder (deze ladder wordt hierna toegelicht) en worden vooraf in een samenwerking duidelijke afspraken gemaakt over de vorm van participatie.

Heldere afspraken over samenwerking gedurende het proces

Uit de verkenning blijkt dat alle partijen waarde hechten aan een open en transparante omgang met elkaar tijdens het hele proces. Bewoners, ambtenaren, ondernemers, raadsleden en verenigingen hebben in de voorbereiding van het opstellen van deze visie aangegeven waar de afspraken over zouden moeten gaan: "We betrekken elkaar daarom vroegtijdig aan de voorkant van het proces. We houden elkaar op de hoogte en trekken samen op. We nemen de tijd voor afstemming, sparring, luisteren naar elkaar. We spreken elkaar tijdig aan en houden vertrouwen in elkaar. We blijven in gesprek en zijn beide flexibel. Verschillende meningen leiden immers tot creatieve oplossingen. We zijn proactief transparant en we kijken vooruit. We vieren samen onze successen en we leren van (elkaars en gezamenlijke) ervaringen."
Een project vangt aan met een PID (Project Initiatie Document) waarin het college de contouren schetst waarbinnen het project moet gaan plaatsvinden.

Uitgangspunt voor de gemeente Gooise Meren is het participatieniveau te verankeren in een projectmatige werkwijze en het besluitvormingsproces:
Bij incidentele participatie bij projecten gaat het erom dat bewoners zo vroeg mogelijk betrokken zijn bij het opstellen van het beleid van het projectplan. Bij elk raadsvoorstel wordt gemotiveerd aangegeven of er participatie plaats zal vinden en zo ja: op welk niveau.

De participatieladder

In de samenwerking tussen gemeente en samenleving gaat het erom elkaar serieus te nemen, te respecteren en te waarderen in elkaars rol en talent en ervaring. De gemeenteraad stelt kaders op voor de door hem geïnitieerde projecten. Daarnaast stelt hij op strategisch niveau de gemeentelijke begroting vast. Hierbinnen kan hij in ruime of beperkte mate ruimte laten voor het college, bewoners of andere partners. Een landelijk veelgebruikt handvat voor het bepalen van die ruimte, is de reeds genoemde participatieladder.

Deze onderscheidt een aantal niveaus van ruimte geven:

	Bewoners, ondernemers, etc.	**De gemeente**	**Voorbeelden van instrumenten**
Zelf organiseren	Organiseren en voeren zelf projecten uit	Doet niets, ondersteunt of faciliteert, in overleg en al naar gelang mogelijkheden en behoeften van alle betrokkenen	Burgerinitiatief
Meebeslissen	Zijn medeverantwoordelijk voor de beslissingen	Laat (deel) beslissingen over aan bewoners, binnen vooraf door de gemeente gestelde kaders.	Wijk- of dorpsbudget Referendum
Coproductie	Werken intensief met de gemeente mee aan plannen of beleid	Bepaalt de kaders en werkt vervolgens intensief met bewoners samen. Besluitvorming over gemeentelijke inzet van middelen en bevoegdheden is voorbehouden aan het gemeentebestuur	Convenant Werkatelier
Adviseren	Genereren ideeën en oplossingen voor een goed advies binnen een beleidsthema	Vraagt op door gemeente afgebakende thema's advies aan bewoners. Weegt adviezen van alle belanghebbenden en maakt afwegingskaders inzichtelijk. Besluitvorming is voorbehouden aan gemeentebestuur.	Klankbordgroep Adviesraad Digitaal debat *Crowdscourcing*
Raadplegen	Geven hun mening of kennis over een beleidsonderwerp	Vraagt de mening van bewoners over een onderwerp, bijvoorbeeld de keuze tussen twee oplossingen. Besluitvorming is voorbehouden aan het gemeentebestuur. Het bestuur houdt daarbij rekening met de ingebrachte meningen.	Bewonerspanel Expertgroep Adviesraad *Crowdscourcing*
Informeren	Nemen kennis van de informatie	Informeert bewoners over proces en inhoud van haar plannen	Inloopbijeenkomst Huis-aan-huisblad

Uitgangspunt is dat de gemeente de omgeving zo mogelijk betrekt *voordat* er een startnotitie voor het project gemaakt is. Juist bij het opstellen van een Project Initiatie Document (PID), de o-fase van een project, worden bewoners en ondernemers betrokken, zodat in een zo vroeg mogelijk stadium rekening gehouden kan worden met hun wensen en kennis van de omgeving.
De gemeente laat bewoners weten waar ze moeten zijn, zorgt dat ze voldoende geïnformeerd zijn en koppelt terug wat er met hun bijdragen is gedaan.

4.2 De ingezette vormen en middelen passen bij het doel

Structureel in contact
Goede contacten in de kernen van Gooise Meren zijn voor het bestuur van de gemeente belangrijk om te weten wat er leeft. Voor bewoners is het makkelijk dat zij weten tot wie zij zich met vragen en opmerkingen kunnen richten.
De gemeente staat structureel in contact met bewoners, ondernemers en maatschappelijke partners om (samen) de juiste keuzes te kunnen maken op het gebied van prioritering en agendavorming. De nieuwe gemeente kent kernen die een eigen historische ontwikkeling hebben doorgemaakt en een eigen interne dynamiek kennen.

Er zijn verschillende mogelijkheden om de permanente dialoog met de bewoners in stand te houden en de brug te slaan tussen bewoners en bestuur. Hierbij kunnen sociale media een rol spelen. Op een online platform kunnen bewoners ideeën, klachten of opmerkingen posten en met elkaar in discussie gaan. Op een jaarlijkse participatiedag kunnen bewoners elkaar ontmoeten, ideeën uitwisselen en in gesprek gaan met het gemeentebestuur.

Uitgangspunt is dat ambtenaren en wethouders zichtbaar zijn in de wijk. Binnen de ambtelijke organisatie wordt dat gecoördineerd. Daarom werkt de gemeente Gooise Meren met wijkwethouders: iedere wethouder wordt aangewezen als eerste aanspreekpunt voor een aantal wijken. Daarnaast organiseert de gemeente ieder jaar de dag van de participatie.
De gemeente koestert de initiatieven en samenwerkingen die er zijn en laat de samenleving vrij in de manier waarop ze zich wil organiseren. Ze zal deze niet institutionaliseren, maar zeer bewust stimuleren en ondersteunen.

Inzet van een breed scala aan middelen
De gemeente haalt haar informatie niet alleen uit het netwerk van de vaste betrokken bewonersgroepen, maar probeert met nieuwe middelen en methoden een zo breed mogelijke groep te betrekken. Veel mensen willen meedenken, maar de manier waarop dit nu gebeurt, sluit niet altijd aan bij hun verwachtingen en/of mogelijkheden. Nieuwe methoden, zoals *crowdsourcing* met digitale middelen, kunnen de drempel tot deelname aanzienlijk verlagen als het niet meer strak gebonden is aan locatie, tijdstip en of een specifiek onderwerp.

Het investeren in de inclusieve samenleving is een belangrijke waarde die ook voor bewonersparticipatie geldt. Niet voor alle inwoners is actief meedoen en -denken vanzelfsprekend. De gemeente heeft aandacht voor het bereiken van álle inwoners, onder wie ook de inwoners die, om verschillende redenen, niet zo mondig zijn. Het kan dan bijvoorbeeld gaan om oudere inwoners, inwoners met een ondersteuningsbehoefte en inwoners die de Nederlandse taal niet of niet goed machtig zijn. Dit betekent dat instrumenten die de gemeente inzet ten behoeve van participatie, afgestemd worden op de te bereiken doelgroep en dat drempels verlaagd worden, zodat ook minder mondige inwoners hun inbreng kunnen leveren.

Uitgangspunt is om moderne middelen in te zetten om discussie, samenwerking en verbinding tussen bewoners onderling en met de gemeente te faciliteren. De gemeente blijft werken aan een uitgebreide en actuele toolbox voor e-participatie. Bij elk project worden de instrumenten hieruit afgewogen en wordt er rekening gehouden met bewoners die minder digitaal actief zijn. Om in een vroeg stadium bewoners en ondernemers actief te betrekken, is het communicatieplan een belangrijk onderdeel van ieder projectplan.

4.3 We blijven onszelf verbeteren

Een organisatiecultuur gericht op samenwerking met de samenleving
De gemeente geeft ruimte aan dromenbouwers. Ze staat open voor en ondersteunt constructieve en vernieuwende ideeën en werkt actief mee. Ze is daarin uitnodigend. Ze waardeert bewoners als ervaringsdeskundigen en maakt gebruik van hun kennis. Ze richt zich op het betrekken van een brede groep, met voldoende aandacht voor jongeren. Ze is open en transparant, ook in haar uitgaven.

De gemeente onderzoekt hoe meer zaken kunnen worden losgelaten. Ze laat regelgeving en andere kaders niet als een keurslijf werken, ze zet in op vermindering van regels en handelt niet in de letter maar in de geest van de wet.

Deze uitgangspunten vormen ankers voor de gemeentelijke cultuur van Gooise Meren. De gemeente borduurt voort op de goede ervaringen en ontwikkelt de organisatie verder in die richting. Ze borgt de competenties die ten goede komen aan proactieve samenwerking en procesmatige kwaliteit.

Uitgangspunt is om permanent te investeren in deskundigheidsbevordering (onder bestuur en ambtenaren) op het gebied van de interactie overheid-samenleving, om aan te blijven sluiten bij de dynamiek van de samenleving. Het onderhouden van een vertrouwensvolle relatie met bewoners zal een speerpunt worden in het organisatie ontwikkelingsprogramma.

Structurele participatie wordt ingebed in de bestuurscultuur van de gemeente Gooise Meren. Organisaties van bewoners, ondernemers, cliëntenraden worden op verschillende manieren (passend bij onderwerp en organisatie) structureel betrokken bij het agenderen, voorbereiden en uitvoeren van beleid.

Ten behoeve van openheid en transparantie zijn bestuurlijke stukken, bestuurlijke meningsvorming en

besluitvorming gemakkelijk bereikbaar via de gemeentelijke website. Ook het vergadermodel en de vergadercultuur sluiten hierbij aan evenals de inrichting van de raadzaal.

De vertaling van de visie naar een concrete uitwerking is een proces dat blijvend de aandacht nodig heeft van politiek, bestuur, ambtenaren en inwoners. Hiervoor worden voldoende capaciteit en middelen beschikbaar gesteld binnen de organisatie en vindt adequate afstemming plaats binnen en buiten de organisatie.

Investeer in het bevorderen van actief bewonerschap
De gemeente Gooise Meren bevordert sociale cohesie en inspireert bewoners en ondernemers tot (gezamenlijke) initiatieven. Breed gedragen initiatieven ondersteunen de gemeente. Door hier energie in te steken, hoopt de gemeente dat zij bewoners en ondernemers laat ervaren hoe het kan werken. De gemeente faciliteert het delen van ideeën en initiatieven en biedt (fysiek) ruimte voor bewoners en ondernemers om elkaar te ontmoeten.

Uitgangspunt is om structureel gebruik te maken van een breed scala aan communicatiemiddelen, internet en sociale media. Via de website kunnen aparte sites van bewonersorganisaties met elkaar verbonden worden, zodat er beter inzicht ontstaat in elkaars activiteiten. De gemeente onderzoekt de mogelijkheden voor een digitaal platform dat uitwisseling van ideeën faciliteert, zodat iedereen kan volgen en bijdragen.

Uitgangspunt is dat evalueren een vast onderdeel is van een project, initiatief of samenwerkingsverband. We evalueren als driehoek: na elk participatietraject wordt met bestuurders, ambtenaren en bewoners geëvalueerd hoe het verlopen is en wordt er gekeken wat er te leren is voor de toekomst.

Uitgangspunt is om inwoners, ondernemers, (maatschappelijke) organisaties en verenigingen actief bekend te maken met de visie van Gooise Meren op burgerparticipatie. Hiervoor kan gewerkt worden met een flyer, waarin staat hoe de gemeente invulling geeft aan burgerparticipatie, maar ook met gebruikmaking van social media, de website etc.

Colofon

De Klankbordgroep Burgerparticipatie bestaat uit de volgende leden:

Jelmer Kruijt (voorzitter) (VVD)
Nellejet van Tilburg (CDA)
Rolien Bekkema (PvdA)
Geert-Jan Hendriks (D66)
Marion van Roden (GOP)
Barbara Boudewijnse (GL)

Mark van Dongen (griffie)

Provincie Noord-Holland

Economie Financiën en Bestuur

Dossiernummer	2125
Extern Zaak ID	1335385
Vertrouwelijk	Nee
Vergaderdatum	24 februari 2020
Agendapunt	10.a
Omschrijving	Financien: Statenvoordracht Eerste begrotingswijziging 2020
Organisatieonderdeel	CZ/FIN

Bijlagen
Voordracht Eerste begrotingswijziging 2020.pdf
Eerste begrotingswijziging 2020.pdf
Brief aan PS over eerste begrotingswijziging 2020.pdf

Geagendeerd	**Vergaderdatum**
Overdracht vanuit GS	20 januari 2020
Ingekomen stukken ter kennisname	31 januari 2020
Ruimte Wonen en Klimaat	10 februari 2020
Natuur Landbouw & Gezondheid	10 februari 2020
Economie Financiën en Bestuur	**24 februari 2020**
Mobiliteit & Bereikbaarheid	24 februari 2020
PS-vergadering	9 maart 2020

Toelichting

In de provinciale begroting wijzen Provinciale Staten toe voor welke doelen de provincie haar beschikbare middelen inzet. Deze eerste begrotingswijziging 2020 omvat een bijstelling van de verwachte inkomsten en uitgaven in 2020 op basis van de huidige verwachtingen.

VOORDRACHT

Provinciale Staten van Noord-Holland

Haarlem, 9 maart 2020

Onderwerp: Eerste begrotingswijziging 2020
Kenmerk: 1335385/1335389

Bijlagen:
- Eerste begrotingswijziging 2020

1. Inleiding

Voor u ligt de eerste begrotingswijziging 2020. De eerste begrotingswijziging 2020 is onderdeel van de Noord-Hollandse P&C cyclus die bestaat uit de kaderbrief, de begroting, begrotingswijzigingen en de jaarstukken. In deze eerste begrotingswijziging worden de geraamde inkomsten en uitgaven bijgesteld op basis van recente ontwikkelingen en de verdere uitwerking van het coalitieakkoord 'Duurzaam doorpakken'. Daarnaast worden uw Staten verzocht om in te stemmen met een aantal uitgestelde intenties waarmee middelen voor incidentele beleidsintenties die niet tot besteding zijn gekomen worden toegevoegd aan de begroting 2020.

2. Doelstellingen en evaluatiecriteria

De eerste begrotingswijziging is een standaard onderdeel van de P&C cyclus en stelt Provinciale Staten in staat om het budgetrecht uit te oefenen.

3. Toelichting

Financiële ontwikkelingen
Zoals in onderstaande tabel is te zien wordt het begrotingsresultaat in de eerste begrotingswijziging met € 1,8 mln. nadelig bijgesteld. Het begrote resultaat wijzigt van € 0 naar € 1,8 mln. Een nadere toelichting hierop is te vinden in hoofdstuk 2 van de eerste begrotingswijziging 2020. Voor € 0,5 mln. wordt deze bijstelling veroorzaakt door een aanpassing in het ritme van de stortingen in de reserve Gezonde leefomgeving. Dit betreft een wijziging die in meerjarenperspectief wel budgettair neutraal is. Het resterende negatieve begrotingsresultaat voor 2020 van € 1,3 mln. zal worden meegenomen in het kaderbriefproces 2021.

Saldo van lasten en baten per programma (x €1.000)

min is voordelig	Begroot 2020 voor eerste wijziging	Eerste begrotings-wijziging	Begroot 2020 na eerste wijziging
1 Openbaar bestuur	23.348	1.486	24.834
2 Bereikbaarheid	231.261	47.748	279.009
3 Water	5.576	1.073	6.649
4 Milieu	32.886	17.078	49.964
5 Ruimte	36.821	17.543	54.364
6 Groen	90.891	8.335	99.226
7 Cultuur en Erfgoed	16.421	4.900	21.321
8 Financiën en Bedrijfsvoering	-359.030	1.334	-357.696
Totaal saldo van lasten en baten	**78.172**	**99.497**	**177.669**
Stortingen	273.800	1.423	275.223
Onttrekkingen	-351.972	-99.113	-451.085
Totaal mutaties reserves	**-78.172**	**-97.690**	**-175.862**
Begrotingsresultaat	**0**	**1.807**	**1.807**

Uitgestelde intenties
Bij de eerste begrotingswijziging kunnen, aanvullend op de laatste begrotingswijziging, exploitatiebudgetten die niet (geheel) tot besteding zijn gekomen in 2019 worden doorgeschoven naar 2020. Hiervoor is het volgende criterium opgenomen in de financiële verordening:

“In een begrotingswijziging kunnen uitgestelde intenties worden meegenomen. Incidenteel voor een beleidsintentie geraamde middelen, ten laste waarvan in het jaar waarin zij geraamd zijn, als gevolg van factoren van buitenaf, geen verplichtingen zijn aangegaan, kunnen gedurende maximaal 1 jaar voor deze beleidsintenties worden gereserveerd.”

In de voorliggende begrotingswijziging wordt voorgesteld om in totaal € 6,5 mln. aan uitgestelde intenties op te nemen. Samen met de € 7,2 mln. aan Uitgestelde intenties waarover uw Staten reeds hebben besloten bij de Laatste begrotingswijziging 2019 wordt hiermee € 13,7 mln. aan middelen doorgeschoven van 2019 naar 2020. De motivatie voor de nieuwe uitgestelde intenties ten opzichte van de laatste begrotingswijziging is te vinden in de toelichting bij de betreffende UI-posten. De uitgestelde intenties waarover uw Staten reeds hebben besloten bij de laatste begrotingswijziging 2019 zijn in voorliggend stuk aangeduid met de volgende standaard toelichting: ‘Verwerken uitgestelde intentie laatste begrotingswijziging 2019’.

5. Voorstel

Wij stellen u voor te besluiten overeenkomstig het bijgaande ontwerpbesluit.

Gedeputeerde Staten van Noord-Holland,

dhr. A.Th.H. van Dijk, voorzitter

mw. R.M. Bergkamp, provinciesecretaris

Ontwerpbesluit

Nr. 1335385/1335389

Provinciale Staten van Noord-Holland;

gelezen de voordracht van Gedeputeerde Staten van 9 maart 2020;

besluiten:

1. € 720.000 beschikbaar te stellen voor de gebiedsgerichte aanpak van Natura-2000 gebieden;

2. € 250.000 beschikbaar te stellen voor het strategisch partnerschap van het prinsjesfestival 2019;

3. In te stemmen met de budgetoverheveling bij de eerste begrotingswijziging 2020 van €6,5 miljoen van 2019 naar 2020 ten behoeve van Uitgestelde intenties;

4. De eerste begrotingswijziging 2020 met een negatief begrotingsresultaat van € 1,8 miljoen vast te stellen;

5. De bij deze eerste begrotingswijziging gewijzigde programmabudgetten van de begroting 2020 vast te stellen;

6. De gewijzigde lijst met subsidies buiten uitvoeringsregeling vast te stellen.

Haarlem,

Provinciale Staten voornoemd,

, voorzitter

, statengriffier

Eerste begrotingswijziging 2020

Inhoudsopgave

1 Inleiding en leeswijzer 3
2 Financieel overzicht 4
2.1 Verloop begroting 2020 4
2.2 Eerste begrotingswijziging in één oogopslag 4
2.3 Samenvatting eerste begrotingswijziging 5
3 Overzicht per programma 7
Programma 1 - Openbaar bestuur 7
Programma 2 - Bereikbaarheid 9
Programma 3 - Water 16
Programma 4 - Milieu 19
Programma 5 - Ruimte 23
Programma 6 - Groen 27
Programma 7 - Cultuur en Erfgoed 31
Programma 8 - Financiën en Bedrijfsvoering 33
4. Lijst subsidies buiten uitvoeringsregeling 36

1 Inleiding en leeswijzer

Inleiding
Voor u ligt de eerste begrotingswijziging 2020. De eerste begrotingswijziging 2020 is onderdeel van de Noord-Hollandse P&C cyclus die bestaat uit de kaderbrief, de begroting, begrotingswijzigingen en de jaarstukken. In deze eerste begrotingswijziging worden de geraamde inkomsten en uitgaven bijgesteld op basis van recente ontwikkelingen en de verdere uitwerking van het coalitieakkoord 'Duurzaam doorpakken'. Daarnaast worden uw Staten verzocht om in te stemmen met een aantal uitgestelde intenties waarmee middelen voor incidentele beleidsintenties die niet tot besteding zijn gekomen, worden toegevoegd aan de begroting 2020.

Leeswijzer
Hoofdstuk 2 bevat het financieel overzicht waarin een samenvatting wordt gegeven van alle financiële ontwikkelingen die zijn opgenomen in deze eerste begrotingswijziging. Hoofdstuk 3 bevat het overzicht van de financiële wijzigingen per begrotingsprogramma. Voor ieder begrotingsprogramma vindt u in dit hoofdstuk de financiële tabel waarop het budgetrecht van uw Staten van toepassing is. De financiële wijzigingen in het programma zijn onder de budgettabel toegelicht per operationeel doel. In hoofdstuk 4 vindt u de voorgestelde wijzigingen op de lijst subsidies buiten uitvoeringsregeling 2020.

2 Financieel overzicht

2.1 Verloop begroting 2020

Verloop begroting 2020 (x € 1.000)	Saldo
Begroting 2020	0
Eerste begrotingswijziging 2020	1.807
Begroting totaal na eerste begrotingswijziging	1.807

2.2 Eerste begrotingswijziging in één oogopslag

Saldo van lasten en baten per programma (x €1.000)

min is voordelig	Begroot 2020 voor eerste wijziging	Eerste begrotings-wijziging	Begroot 2020 na eerste wijziging
1 Openbaar bestuur	23.348	1.486	24.834
2 Bereikbaarheid	231.261	47.748	279.009
3 Water	5.576	1.073	6.649
4 Milieu	32.886	17.078	49.964
5 Ruimte	36.821	17.543	54.364
6 Groen	90.891	8.335	99.226
7 Cultuur en Erfgoed	16.421	4.900	21.321
8 Financiën en Bedrijfsvoering	-359.030	1.334	-357.696
Totaal saldo van lasten en baten	**78.172**	**99.497**	**177.669**
Stortingen	273.800	1.423	275.223
Onttrekkingen	-351.972	-99.113	-451.085
Totaal mutaties reserves	**-78.172**	**-97.690**	**-175.862**
Begrotingsresultaat	**0**	**1.807**	**1.807**

2.3 Samenvatting eerste begrotingswijziging

2.3.1 Niet Budgettair Neutrale wijzigingen. (NBN)

Niet budgettair neutrale wijzigingen zijn de mutaties in de eerste begrotingswijziging die het begrotingsresultaat beïnvloeden. Het begrotingsresultaat wordt in de eerste begrotingswijziging € 1,8 mln. nadelig bijgesteld. Het resultaat wijzigt van € 0,- naar € 1,8 mln. In de tabel hieronder worden de oorzaken voor deze negatieve bijstelling van het begrotingsresultaat weergegeven. Uitgebreidere informatie over de niet budget neutrale wijzigingen is te vinden in de toelichtingen per programma. Deze wijzigingen zijn aangeduid met het kenmerk 'NBN'.

Financiële ontwikkelingen die het resultaat beïnvloeden

Ontwikkeling	**Financieel effect op het begrotingsresultaat (x € 1mln.)**	**Voordelig (V) / Nadelig (N)**
Begrotingsresultaat 2020 voor Eerste begrotingswijziging	**0**	
Prog. 8: Lagere uitkering Provinciefonds	12,9	N
Prog. 8: Inkomsten opcenten motorrijtuigenbelasting	- 12,3	V
Prog. 2: Bijstelling Baten Elektrisch vervoer MRA	-0,7	V
Prog. 6: Gebiedsgerichte aanpak Natura-2000 gebieden	0,7	N
Prog. 4: Aanpassing ritme Stortingen in reserve Gezonde Leefomgeving (meerjarig neutraal)	0,5	N
Prog 1: Prinsjesfestival	0,25	N
Prog. 6: Verhoging Participantenbijdrage Goois Natuurreservaat	0,2	N
Prog. 6: Aanvullende baten uit Leges wet natuurbescherming	-0,15	V
Bijstelling IPO/BIJ12 bijdrage		
Programma 1 – Openbaar Bestuur	-0,6	V
Programma 2 - Bereikbaarheid	-0	V
Programma 4 – Milieu	0,2	N
Programma 5 – Ruimte	0,4	N
Programma 6 - Groen	0,5	N
Begrotingsresultaat na Eerste begrotingswijziging 2020	**1,8**	**N**

2.3.2 Uitgestelde Intenties (UI)

Incidenteel voor een beleidsintentie geraamde middelen waarvan in het jaar waarin zij geraamd zijn, als gevolg van factoren van buitenaf, geen verplichtingen zijn aangegaan, kunnen gedurende 1 jaar worden doorgeschoven middels een uitgestelde intentie. De uitgestelde intenties die in de laatste begrotingswijziging 2019 zijn opgenomen worden bij deze eerste begrotingswijziging 2020 toegevoegd aan de begroting voor 2020. Daarnaast wordt in deze eerste begrotingswijziging voorgesteld een aantal nieuwe uitgestelde intenties op te nemen waarmee budget wordt overgeheveld van 2019 naar 2020. In deze eerste begrotingswijziging wordt voorgesteld om € 6,5 mln. aanvullend aan uitgestelde intenties op te nemen. Welke nieuwe uitgestelde intenties ten opzichte van de laatste begrotingswijziging 2019 het betreffen is te vinden in de toelichtingen bij de programma's. Voor de uitgestelde intenties waarover uw Staten reeds hebben besloten bij de laatste begrotingswijziging 2019 is de volgende standaardzin opgenomen als toelichting: Verwerken uitgestelde intentie Laatste begrotingswijziging 2019. Uitgestelde intenties zijn in de toelichting aangeduid met het kenmerk 'UI'.

2.3.3 Begrotingsneutrale wijzigingen (BN)

Begrotingsneutrale wijzigingen zijn wijzigingen die geen effect op het saldo van de begroting hebben. Ze zijn opgeteld bij elkaar altijd 0. Omdat wel het totaal aan baten en het totaal aan lasten per programma wijzigt, is hierop het budgetrecht van uw Staten van toepassing. Daarom worden deze mutaties hierbij aan u voorgelegd. Het betreft vaak een verschuiving van lasten tussen twee begrotingsprogramma's en bijstellingen van specifieke baten (bijdragen van derden), waar even hoge lasten tegenover staan. Begrotingsneutrale wijzigingen groter dan € 100.000 zijn toegelicht en worden aangeduid met het kenmerk 'BN'.

2.3.4 Reserves (RESV)

Veel uitgaven van de provincie fluctueren sterk over de jaren en worden gedekt vanuit de bestemmingsreserves. De verwachte uitgaven vanuit deze bestemmingsreserves voor 2020 worden in de eerste begrotingswijziging met circa € 80 mln. omhoog bijgesteld. Hier tegenover staat eenzelfde verhoging in de onttrekking vanuit de bestemmingsreserves waardoor deze wijzigingen geen effect hebben op het begrote resultaat.
De twee voornaamste oorzaken voor de verhoging van de geraamde uitgaven vanuit de bestemmingsreserves zijn het doorschuiven van activiteiten en dus uitgaven van 2019 naar 2020 en de verdere uitwerking van het coalitieakkoord ten opzichte van het moment waarop de begroting 2020 is opgesteld. Een uitgebreidere toelichting op de mutaties die zijn doorgevoerd in de uitgaven, gedekt vanuit de bestemmingsreserves, is te vinden in de toelichtingen bij de programma's. Mutaties in de uitgaven vanuit, de stortingen in, en de overhevelingen tussen de reserves die geen effect hebben op het begrote resultaat zijn in de toelichting aangeduid met het kenmerk 'RESV'.

3 Overzicht per programma

Programma 1 - Openbaar bestuur

Mutaties budgettabel (x 1.000 euro)

		Begroot 2020 voor eerste wijziging	Eerste begrotings-wijziging	Begroot 2020 na eerste wijziging
	Lasten	23.467	1.486	24.953
	Baten	-119	0	-119
	Saldo van baten en lasten	23.348	1.486	24.834
	Onttrekkingen			
1.4.2	Resv. cofinanciering Europese projecten	-183	-1.009	-1.192
	Totaal mutaties reserves	-183	-1.009	-1.192
	Resultaat	23.165	477	23.642

Toelichting

1.1.2 Functioneren van Gedeputeerde Staten faciliteren

	Financiële ontwikkeling		Bedrag
BN	De kosten voor GS voor nieuwjaarsbijeenkomst, provincieconcert en relatiegeschenken werden voorheen via het materieel budget van de organisatie betaald. Deze kosten horen echter op GS te drukken. Daarom worden ze nu op de juiste plek geraamd (zie ook OD 8.2.1).	Lasten	145 N

1.3.3 Ondermijning tegengaan, weerbaarheid stimuleren

	Financiële ontwikkeling		Bedrag
UI	Het tegengaan van ondermijning van het openbaar bestuur door georganiseerde criminaliteit was het onderwerp van motie 110 en is ook opgenomen in het coalitieakkoord. Het project is voorspoedig verlopen. Er zijn echter verschillende activiteiten in 2019 gestart die een doorloop hebben naar 2020. Daarom wordt voorgesteld om de resterende middelen van 2019 van motie 110 in te zetten in 2020. Ten opzichte van het voor de uitgestelde intentie opgenomen bedrag bij de laatste begrotingswijziging 2019 (€ 302.000) is de oplevering van een aantal projecten met een paar maanden uitgesteld waardoor de totale uitgestelde intentie uitkomt op € 466.000	Lasten	466 N

1.4.1 Bestuurshandelingen communiceren

	Financiële ontwikkeling		Bedrag
UI	Verwerken uitgestelde intentie Laatste begrotingswijziging 2019.	Lasten	200 N

1.4.2 Provinciale inzet leveren bij gemeenschappelijke opgaven op Europees, landelijk, regionaal en lokaal niveau

	Financiële ontwikkeling		Bedrag
NBN	• Voor het jaar 2020 neemt de provincie Noord-Holland het strategisch partnerschap van het Prinsjesfestival over van de provincie Zuid-Holland. Het Prinsjesfestival wordt sinds 2013 elk jaar georganiseerd op initiatief van en samen met de Stichting Prinsjesfestival in de week voor Prinsjesdag in Den Haag. Het festival biedt een meerdaags programma vol feestelijke en inhoudelijke activiteiten (€ 250.000). • Bijstelling van de IPO-bijdrage 2020 voor de uitvoering van Kerntaak 7. Kwaliteit van het Openbaar Bestuur/ Werkgeverszaken en de bijdragen voor de flexpool en abonnementen en lidmaatschappen. Deze bijstelling volgt uit de IPO programmabegroting inclusief 1e wijziging 2020 zoals behandeld in de vergadering van Provinciale Staten van 16 december 2019 (- € 584.000).	Lasten	-334 N
RESV	<u>Reserve Cofinanciering Europese projecten</u> • Voor de bijdrage aan Zuid-Holland voor de kosten van de facilitator Interreg Programma 2 Zeeën wordt een kasraming opgenomen (€ 9.000) • Voor subsidieverlening op grond van de Uitvoeringsregeling Cofinanciering Europese EFRO-programma's Noord-Holland wordt voor Kansen voor West en voor Interreg A en B een kasraming gelijk aan de subsidieplafonds van € 500.000 per onderdeel opgenomen.	Lasten Onttrekking	1.009 N -1.009 V

Programma 2 - Bereikbaarheid

Mutaties budgettabel (x 1.000 euro)

		Begroot 2020 voor eerste wijziging	Eerste begrotings-wijziging	Begroot 2020 na eerste wijziging
	Lasten	267.118	49.166	316.284
	Baten	-35.857	-1.418	-37.275
	Saldo van baten en lasten	231.261	47.748	279.009
	Onttrekkingen			
2.1.1	Resv. Mobiliteitsbel.	-1.124	162	-962
2.1.2	Resv. Uitvoeren Mob.beleid door derden	-52.329	-26.991	-79.320
2.2.1	Resv. Kapitaallasten Wegen	-2.116	0	-2.116
2.2.1	Resv. Kapitaallasten OV	-522	0	-522
2.2.1	Resv. Ontwikkeling prov infrastructuur	-98.664	-2.350	-101.014
2.3.2	Resv. Groot onderhoud wegen	-22.027	-2.810	-24.837
2.3.2	Resv. Kapitaallasten invest.kunstwerken	-1.239	0	-1.239
2.3.2	Resv. Investeringen Kunstwerken	-8.574	0	-8.574
2.3.3	Resv. Kapitaallasten Vaarwegen	-8	0	-8
2.3.3	Resv. Groot onderhoud vaarwegen	-7.851	-665	-8.516
2.4.2	Resv. Innovatieprojecten Mobiliteit	-9.487	-6.649	-16.136
2.5.1	Resv. Openbaar Vervoer projecten	-56.733	65	-56.668
	Stortingen			
2.1.1	Resv. Mobiliteitsbel.	655	0	655
2.1.2	Resv. Uitvoeren Mob.beleid door derden	20.113	92	20.205
2.2.1	Resv. Ontwikkeling prov infrastructuur	29.874	0	29.874
2.3.2	Resv. Groot onderhoud wegen	16.689	204	16.893
2.3.2	Resv. Investeringen Kunstwerken	7.900	0	7.900
2.3.2	Resv. Kapitaallasten invest.kunstwerken	8.574	0	8.574
2.3.3	Resv. Kapitaallasten Vaarwegen	3	0	3
2.3.3	Resv. Groot onderhoud vaarwegen	7.887	305	8.192
2.4.2	Resv. Innovatieprojecten Mobiliteit	1.178	-133	1.045
2.5.1	Resv. Openbaar Vervoer projecten	51.034	135	51.169
	Totaal mutaties reserves	-116.768	-38.635	-155.403
	Resultaat	114.493	9.113	123.606

Toelichting

2.1.1 Mobiliteitsbeleid opstellen

	Financiële ontwikkeling		Bedrag
NBN	Bijstelling van de bijdrage aan het IPO voor de uitvoering van kerntaak 4 Mobiliteit met - € 40.000. Deze bijstelling volgt uit de concept IPO programmabegroting 2020 zoals is behandeld in de commissievergadering Economie, Financiën en Bestuur van 2 december 2019.	Lasten	-40 V
RESV	Reserve Mobiliteitsbeleid De uitgaven vanuit de reserve Mobiliteitsbeleid worden met € 279.000 naar beneden bijgesteld: • € 100.000 meer uitgaven voor Programma Verkeersveiligheid Oudere verkeersdeelnemers. Volgens GS-besluit programma Verkeersveiligheid 2020-2023 (d.d. 26 november 2019). • € 71.000 meer uitgaven voor studiekosten fiets doordat een aantal opdrachten door een vertraagde uitvraag niet meer in 2019 maar pas in 2020 zullen worden uitgevoerd. • € 379.000 minder uitgaven voor provinciale verkeers- en vervoerplannen (PVVP). • € 50.000 minder uitgaven voor Mobiliteitsbeleid 2050. • € 21.000 minder uitgaven voor Wayfinding doordat dit geen opdracht maar een subsidie zal worden.	Lasten Onttrekking	-279 V 279 N
RESV	Overheveling reserves Er wordt € 117.000 overgeheveld vanuit de reserve Mobiliteitsbeleid naar de reserve Uitvoeren mobiliteitsbeleid door derden omdat deze middelen voor Wayfinding als subsidie voor de Vervoerregio Amsterdam (VRA) worden ingezet (zie ook OD 2.1.2).	Onttrekking	-117 V

2.1.2 Mobiliteitsbeleid uitvoeren

	Financiële ontwikkeling		Bedrag
NBN	De huidige baten voor het programma MRA Elektrisch vervoer worden administratief gecorrigeerd. Tegenover de (huidige) uitgaven van € 714.000 dient als dekking € 639.000 aan bijdragen van derden te staan en € 75.000 aan provinciale bijdragen. In de begroting staat nu als bijdragen derden een negatief bedrag van € 50.000.	Baten	- 689 V
BN	De verwachte uitgaven voor het programma MRA Elektrisch vervoer worden verhoogd met € 754.000. De verwachte bijdragen van derden voor het programma MRA Elektrisch vervoer, worden verhoogd met € 729.000. De resterende € 25.000 betreft een verhoging van de provinciale bijdrage. Deze hogere bijdrage wordt gedekt door een verlaging van de storting in de reserve Uitvoeren van mobiliteitsbeleid door derden met € 25.000.	Lasten Baten Storting	754 N -729 V -25 V

RESV	<u>Reserve Uitvoeren mobiliteitsbeleid door derden</u> De geraamde uitgaven ten laste van de reserve Uitvoeren mobiliteitsbeleid door derden worden verhoogd met € 27 miljoen. <u>Infrastructuur € 6,2 miljoen</u> • € 11,6 miljoen meer uitgaven voor Zaanbrug. De subsidie is in 2019 niet verleend als gevolg van vertraging bij het aanvragen van de subsidie o.a. als gevolg van de stikstofproblematiek en de vertraagde aanbesteding van het werk, naar verwachting wordt de subsidie wel in 2020 beschikt. • € 969.000 meer uitgaven Uitvoeringsregeling Kleine infrastructuur conform het Programma Verkeersveiligheid 2020-2023 (het GS-besluit d.d. 26 november 2019). Door deze verhoging is in deze collegeperiode jaarlijks een bedrag van € 8,0 miljoen voor de uitvoeringsregeling beschikbaar. • € 4,0 minder uitgaven Uitvoeringsregeling Kleine infrastructuur conform Coalitieakkoord Duurzaam doorpakken. • € 2,3 miljoen minder uitgaven projecten OV-SAAL (Openbaar Vervoer Schiphol Amsterdam Almere Lelystad) door vertraging in het project bij gemeente Gooise Meren en ProRail waardoor de Provinciale bijdragen doorschuiven naar 2021. <u>Fietsinfrastructuur € 4,7 miljoen</u> De geraamde uitgaven voor Doorfietsroutes worden verhoogd met € 4,6 miljoen vanwege het afsluiten van het programma Fietsknelpunten waarvan het restant budget wordt ingezet voor programma Doorfietsroutes. Daarnaast wordt € 35.000 ingezet voor de Pilot fiets als deelfiets <u>Openbaar vervoer € 15,8 miljoen</u> • € 6,7 miljoen meer uitgaven voor Investeringsagenda doorstroming vanwege het later aanvragen van subsidies door diverse gemeenten waardoor de subsidies van 2019 naar 2020 doorschuiven. • € 725.000 meer uitgaven voor HOV A9 vanwege een nog lopende afrekening van compensabele BTW. • € 1,9 miljoen meer uitgaven voor Uithoornlijn vanwege inmiddels gemaakte afspraken over beheer en onderhoud in 2019 waardoor de subsidie in 2020 kan worden beschikt. • € 3,8 miljoen meer uitgaven voor Herinrichting Houtplein Haarlem vanwege doorschuiven subsidieverlening van 2019 naar 2020. In januari 2020 wordt dit onderwerp in de gemeenteraad van Haarlem behandeld. • € 1,5miljoen meer uitgaven voor Busvoorzieningen A1 vanwege doorschuiven subsidieverlening naar 2020. De subsidie kon in 2019 nog niet worden beschikt doordat de grondslag voor verstrekking hiervan tussen RWS en provincie Noord-Holland nog niet helder was. • € 1,5 miljoen voor Bereikbaarheid Zandvoort welke niet meer	Lasten Onttrekking	26.991 N - 26.991 V

	in 2019 kon worden beschikt en hierdoor doorschuift naar 2020. • € 325.000 minder uitgaven voor Bus viaduct A9 daar de provincie Noord-Holland op dit moment niet voornemens is mee te betalen aan de investering voor de HOV Westtangent. <u>Overige</u> Verhoging uitgaven Wayfinding met € 17.000. <u>Gedragsbeïnvloeding verkeersveiligheid € 320.000</u> De verwachte uitgaven voor de uitvoeringsregeling Gedragsbeïnvloeding verkeersveiligheid worden verhoogd met € 320.000 conform het Programma Verkeersveiligheid 2020-203 (het GS-besluit d.d. 26 november 2019) waarin deze collegeperiode jaarlijks een bedrag van €1.320.000 voor de uitvoeringsregeling beschikbaar wordt gesteld.		
RESV	<u>Overheveling reserves</u> Er wordt € 117.000 overgeheveld vanuit de reserve Mobiliteitsbeleid naar de reserve Uitvoeren mobiliteitsbeleid door derden omdat deze middelen voor Wayfinding als subsidie voor de Vervoerregio Amsterdam (VRA) wordt ingezet (zie ook OD 2.1.1).	Storting	117 N

2.2.1 Studies voor verbetering en aanleg infrastructuur uitvoeren

	Financiële ontwikkeling		**Bedrag**
	<u>Reserve Ontwikkeling provinciale infrastructuur</u> De uitgaven vanuit de reserve Ontwikkelen provinciale infrastructuur worden met € 2,35 miljoen verhoogd. • € 1,5 miljoen meer uitgaven voor Verbinding A8-A9. Er is op 12 november 2019 besloten door GS dat het studiebudget voor het project verbinding A8-A9 met 1,9 miljoen wordt verhoogd. Dit wordt deels gebruikt voor de huidige onderzoeken met betrekking tot het landschapsplan én de maatregelen op de korte termijn voor Krommenie (250.000) • € 150.000 meer uitgaven voor HOV Noordwijk door bijstelling uitgaven opdrachten ingenieursbureau. Na de zomer 2019 is er geen besluit genomen over het voorkeurstracé HOV in de Haarlemmermeer. Hierdoor is de voortgang van de verdere studie vertraagd. De kosten over 2019 zijn hierdoor bijgeraamd, maar doorgeschoven naar 2020. • € 250.000 meer uitgaven voor Bereikbaarheid Den Helder conform planning coalitieakkoord. • € 350.000 meer uitgaven voor Broek in Waterland conform planning coalitieakkoord. • € 100.000 meer uitgaven voor Bereikbaarheid Gooi en Vechtstreek conform planning coalitieakkoord.	Lasten Onttrekking	2.350 N -2.350 V

2.3.2 OV, wegen en kunstwerken in stand houden

	Financiële ontwikkeling		Bedrag
BN	Administratieve correctie capaciteitskosten: de storting in de reserve Groot onderhoud wegen wordt met € 319.000 verlaagd en de begrote uitgaven met hetzelfde bedrag verhoogd.	Lasten Storting	319 N -319 V
RESV	<u>Reserve Groot onderhoud wegen</u> De transitiefasen binnen de gebiedscontracten nemen meer tijd in beslag dan vooraf gepland. Hierdoor is € 2.810.000 doorgeschoven van 2019 naar 2020. Dit wordt meer onttrokken vanuit de reserve Groot onderhoud wegen.	Lasten Onttrekking	2.810 N -2.810 V
RESV	<u>Overheveling reserves</u> Overheveling van de reserve Monumenten (€ 330.000) respectievelijk de reserve Groen (€ 193.000) naar de reserve Groot onderhoud wegen. Betreft toekomstig beheer fietspad Wierdijk	Storting	523 N

2.3.3 Beheeractiviteiten vaarwegen uitvoeren

	Financiële ontwikkeling		Bedrag
UI	De Subsidie Boerenverdrietsluit verschuift van 2019 naar 2020	Lasten	6.000 N
BN	Vanuit de reserve waterrecreatie (OD 3.2.1) wordt €3 miljoen bijgedragen aan de verbouwing van de Boerenverdrietsluis in Den Helder. Met deze investering kan van de bestaande keersluis een schutsluis worden gemaakt. Hiermee wordt een nieuwe recreatieve vaarverbinding gecreëerd naar het IJsselmeer. De sluis doet tevens dienst als omvaarroute tijdens het herstel van de Koopvaardersschutsluis. Deze € 3 miljoen valt vrij uit de reserve Waterrecreatie en wordt onder dit OD 2.3.3 weer opgenomen als budget op de exploitatiebegroting. Het wordt toegevoegd aan de subsidie van € 10 miljoen, die nu stijgt naar € 13 miljoen voor de Boerenverdrietsluis. Er wordt € 200.000 gestort in de reserve Groot onderhoud vaarwegen voor de aanleg van natuurvriendelijke oevers. Dit budget wordt overgeheveld vanuit operationeel doel 3.2.2: Schoon en voldoende oppervlaktewater bevorderen en is een vervolg op motie 110. Overige mutaties < € 100.000	Lasten Storting	3.014 N 201 N
RESV	<u>Reserve Groot onderhoud vaarwegen</u> De transitiefasen binnen de gebiedscontracten nemen meer tijd in beslag dan vooraf gepland. Hierdoor is € 665.000 doorgeschoven van 2019 naar 2020. Dit wordt meer onttrokken vanuit de reserve Groot onderhoud vaarwegen.	Lasten Onttrekking	665 N -665 V
RESV	<u>Overheveling Reserves</u> In het kader van het Coalitieakkoord 2019-2023 is een bedrag van € 21.000.000 beschikbaar gesteld voor Natuurwerk Nederland, waterkwaliteit en bodemdaling. Deze middelen zijn vooralsnog in zijn geheel in de Reserve Groen gestort, voor 2020 is dit € 1 miljoen. In het kader van de Kaderrichtlijn Water / Watervisie 2021 wordt een bedrag van € 104.000 overgeheveld naar de Reserve Groot onderhoud vaarwegen ten behoeve van meekoppelkansen natuurvriendelijke oevers in Provinciale vaarwegen ter	Storting	104 N

	hoogte van de Braaksluis en in de Natuurverbinding Omval-Kolhorn.		

2.4.2 Innovatieprojecten mobiliteit uitvoeren

	Financiële ontwikkeling		**Bedrag**
BN	Administratieve correctie capaciteitskosten: de storting in de reserve Innovatieprojecten Mobiliteit wordt met € 133.000 verlaagd en de begrote uitgaven met hetzelfde bedrag verhoogd.	Lasten Storting	133 N -133 V
RESV	Reserve Innovatieprojecten mobiliteit Als gevolg van vertraging van de Innovatie projecten mobiliteit zijn de begrote uitgaven voor 2019 doorgeschoven naar 2020.	Lasten Onttrekking	6.649 N -6.649 V

2.5.1 OV concessies beheren en verlenen

	Financiële ontwikkeling		**Bedrag**
RESV	Reserve OV projecten In het verleden zijn middelen ten behoeve van de concessies vanuit de reserve Actieprogramma 2010 vrijgevallen. Hiervoor in de plaats is jaarlijks een exploitatiebudget beschikbaar gesteld voor openbaar vervoer. In 2020 is hier € 135.000 beschikbaar. Echter, alle kosten en bijdragen omtrent het openbaar vervoer verlopen sinds 2019, na het volledig benutten van de BDU middelen in 2018, via de reserve OV projecten. Om deze reden storten we de exploitatiebijdragen nu jaarlijks in de reserve OV (lagere lasten van € 135.000 en storting in de reserve OV van € 135.000) De uitgaven vanuit de reserve OV projecten wordt met € 65.000 omlaag bijgesteld: • De mutatie van de kasraming wordt enerzijds veroorzaakt door hogere kosten voor de concessies. Dit komt onder andere door wijzigingen in de prijsindex dat doorrekent in de prijs. De kosten voor de concessie zijn hiermee hoger dan de jaarlijkse storting voor de concessies in de reserve OV. Er zal een beroep moeten worden gedaan op de stelpost prijsindex. Voor nu dekken we de stijging van de kosten binnen de reserve OV. Echter, bij de Zomernota 2020 en de Kaderbrief 2021 wordt dit uitgewerkt en komt er een voorstel hoe we deze prijsstijging financieel opvangen. • Anderzijds wordt de kasraming voor de OV visie omlaag bijgesteld. Dit jaar is het laatste jaar voor de OV visie 2020. Er is nog € 5,37 miljoen beschikbaar, waar we bij het opstellen van de begroting 2020 nog een restant budget verwachtten van € 5,63 miljoen. In lijn met de ambitie van de OV visie besteden we deze middelen in 2020 aan: 1. marketing en campagne doeleinden (€1,1 miljoen) conform de afspraken met de vervoerder 2. de mogelijke buurtbussen Gooi & Vecht (€ 0,2 miljoen) zoals	Lasten Onttrekking Storting	-200 V 65 N 135 N

	opgenomen in het ontwerp concessiebesluit Gooi & Vechtstreek, 3. de vervangingsopgave voor buurtbussen NHN (€ 2,75 miljoen) 4. de transitie naar emissievrij busvervoer in Noord-Holland-Noord (€ 0,75 miljoen) 5. opdrachten ten behoefte van doorstromingsmaatregelen (restant middelen in OV visie)		

Programma 3 - Water

Mutaties budgettabel (x 1.000 euro)

		Begroot 2020 voor eerste wijziging	Eerste begrotings-wijziging	Begroot 2020 na eerste wijziging
	Lasten	6.601	1.673	8.274
	Baten	-1.025	-600	-1.625
	Saldo van baten en lasten	5.576	1.073	6.649
	Onttrekkingen			
3.1.2	Resv. Meekoppelkansen bij dijkversterk	-750	-1.664	-2.414
3.1.3	Resv. Klimaatadaptie	0	-250	-250
3.2.1	Resv. Waterrecreatie	-2.000	-2.374	-4.374
	Stortingen			
3.1.2	Resv. Meekoppelkansen bij dijkversterk	50	0	50
3.1.3	Resv. Klimaatadaptie	1.100	220	1.320
3.2.1	Resv. Waterrecreatie	2.000	0	2.000
	Totaal mutaties reserves	400	-4.068	-3.668
	Resultaat	5.976	-2.995	2.981

Toelichting

3.1.2 Versterkingsplannen primaire keringen beoordelen en investeren in ruimtelijke kwaliteit

	Financiële ontwikkeling		**Bedrag**
RESV	<u>Reserve Meekoppelkansen bij dijkversterkingen en kustontwikkeling</u> De verwachte uitgaven vanuit deze reserve worden met €1,7 miljoen omhoog bijgesteld, het betreft de volgende uitgaven die we voor 2020 verwachten: • Subsidie gemeente Texel, Fietspad Prins Hendrikdijk (€ 358.000); • Subsidie Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier: Prins Hendrikdijk, voor natuurontwikkeling in combinatie met zandige versterking. (€ 706.000); • Subsidie Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier, Markermeerdijken, ontwerp- en proceskosten voor fiets- en wandelpaden op en langs de dijk (€ 500.000). Voor proceskosten voor Ecologische Maatregelen Markermeer is € 100.000 opgenomen als kasraming.	Lasten Onttrekking	1.664 N -1.664 V

3.1.3 Waterrobuuste inrichting bevorderen

	Financiële ontwikkeling		Bedrag
RESV	Reserve Klimaatadaptatie Voor de proceskosten voor klimaatadaptatie is een kasraming opgenomen van €250.000.	Lasten Onttrekking	250 N -250 V
RESV	Overheveling reserves • In de reserve Energietransitie is € 220.000 beschikbaar voor klimaatadaptatie, deze middelen worden nu gestort in de reserve Klimaatadaptatie.	Storting	220 N

3.2.1 Waterrecreatie stimuleren

	Financiële ontwikkeling		Bedrag
BN	Vrijval Reserve Waterrecreatie Vanuit de reserve waterrecreatie wordt €3 miljoen bijgedragen aan de verbouwing van de Boerenverdrietsluis in Den Helder. Met deze investering kan van de bestaande keersluis een schutsluis worden gemaakt. Hiermee wordt een nieuwe recreatieve vaarverbinding gecreëerd naar het IJsselmeer. De sluis doet tevens dienst als omvaarroute tijdens het herstel van de Koopvaardersschutsluis. Deze € 3 miljoen valt vrij uit de reserve Waterrecreatie en wordt weer opgenomen bij het operationeel doel 2.3.2, als budget op de exploitatiebegroting. Deze bijdrage wordt gedaan uit het restant van de middelen die beschikbaar waren voor de uitvoeringsregeling recreatief personenvervoer over water (beëindigd op 31-10-2019) en de resterende middelen voor aquapunctuurpunten en meekoppelkansen. Totaal is dit een bedrag van circa € 2 miljoen. Het resterende deel wordt gedekt uit de jaarlijkse storting voor waterrecreatie in 2020.	Onttrekking	-3.000 V
RESV	Reserve Waterrecreatie Bij de begroting 2020 is de volledige storting van € 2 miljoen als kasraming genomen. We weten nu wat de plannen zijn en hebben daarom de kasraming daarop aangepast, daar gaan we dit jaar het volgende voor doen: • In 2019 zijn aan het eind van het jaar subsidieaanvragen voor de Uitvoeringsregeling PROW binnen gekomen, deze worden in 2020 verleend (maximaal € 1.038.000, afhankelijk van inhoudelijke beoordeling) • Subsidie voor Stichting maaien waterplanten IJmeer Markermeer, maaien waterplanten (€ 73.000) • Subsidies voor Gemeente Haarlem aanleg steigers Leidsevaart (€ 7.500), Ontwikkelbedrijf NHN haalbaarheidsonderzoek Groetkanaal (€ 50.000), Gemeente Haarlem, Heemstede en Bloemendaal steigers Leidsevaart (€ 30.000). • Subsidies voor onderzoek zwemwaterlocaties, gemeente Amsterdam, Marineterrein (€ 3.000), gemeente Gooise Meren, vooronderzoek naar twee nieuwe zwemplekken (€ 25.000). • Voor proceskosten programma WED en voor het programma waterrecreatie is een kasraming opgenomen van € 147.000.	Lasten Onttrekking	-626 V 626 N

3.2.2 Schoon en voldoende oppervlaktewater bevorderen

	Financiële ontwikkeling		Bedrag
BN	• In 2020 is er € 200.000 beschikbaar gesteld voor de aanleg van natuurvriendelijke oevers binnen dit operationeel doel. Dit budget wordt nu gestort in de reserve Groot onderhoud vaarwegen. (zie OD 2.3.3) • In de reserve Groot onderhoud (vaarwegen) wordt € 15.000 gestort voor de werkzaamheden aan de vis passeerbaarheid van de Roskamsluis (zie OD 2.3.3). • Van de waterschappen ontvangen we € 600.000 voor de subsidie Bodem en Water.	Lasten Baten	385 N - 600 V

Programma 4 - Milieu

Mutaties budgettabel (x 1.000 euro)

		Begroot 2020 voor eerste wijziging	Eerste begrotings-wijziging	Begroot 2020 na eerste wijziging
	Lasten	35.636	16.714	52.350
	Baten	-2.750	364	-2.386
	Saldo van baten en lasten	32.886	17.078	49.964
	Onttrekkingen			
4.1.3	Resv. bodemsanering	-397	0	-397
4.1.6	Resv. Gezonde Leefomgeving	0	-3.300	-3.300
4.2.1	Resv. Energietransitie	-1.000	-12.019	-13.019
4.2.2	Resv. Circulaire economie	-652	179	-473
4.2.3	Resv. Verduurzaming bestaande woningvo	-1.000	0	-1.000
	Stortingen			
4.1.3	Resv. bodemsanering	5.619	-223	5.396
4.1.6	Resv. Gezonde Leefomgeving	2.700	500	3.200
4.2.1	Resv. Energietransitie	6.150	0	6.150
4.2.2	Resv. Circulaire economie	100	0	100
4.2.3	Resv. Verduurzaming bestaande woningvo	0	100	100
	Totaal mutaties reserves	11.520	-14.763	-3.243
	Resultaat	44.406	2.315	46.721

Toelichting

4.1.1 Luchtkwaliteit verbeteren

	Financiële ontwikkeling		**Bedrag**
NBN	Bijstelling van de IPO-bijdrage 2020 voor de uitvoering van Kerntaak 2. Milieu, Energie en Klimaat. Deze bijstelling volgt uit de IPO-programmabegroting inclusief 1e wijziging 2020 zoals behandeld in de vergadering van Provinciale Staten van 16 december 2019. (€ 173.000)	Lasten	173 N
UI	Verwerken uitgestelde intenties laatste begrotingswijziging 2019.	Lasten	250 N

4.1.2 Geluidbelasting bewaken

	Financiële ontwikkeling		**Bedrag**
UI	Verwerken uitgestelde intenties laatste begrotingswijziging 2019.	Lasten	1.061 N

4.1.3 Kwaliteit bodem en ondergrond verbeteren

	Financiële ontwikkeling		Bedrag
BN	• Voor de komende jaren worden geen legesopbrengsten geraamd voor de Nazorgheffing gesloten stortplaatsen. Omdat hiervoor nog leges geraamd stonden worden die nu afgeraamd. Deze wijziging is neutraal met de verlaging van de hierbij behorende lasten. Voor het jaar 2020 gaat het om een bedrag van € 414.000. • Administratieve correctie capaciteitskosten: de storting in de reserve bodemsanering wordt met € 223.000 verlaagd en de begrote uitgaven met hetzelfde bedrag verhoogd.	Lasten Baten Storting	-191 414 N -223 V

4.1.4 Externe veiligheid bewaken (gevaarlijke grondstoffen

	Financiële ontwikkeling		Bedrag
BN	Voor het Programma Impuls Omgevingsveiligheid ontvangen we een decentralisatie uitkering uit het Provinciefonds van € 429.000 (Zie ook OD 8.1.2) en € 49.478 van de provincie Zuid-Holland	Lasten Baten	479 N -50 N

4.1.5 VTH-taken uitvoeren en coördineren

	Financiële ontwikkeling		Bedrag
UI	Verwerken uitgestelde intentie laatste begrotingswijziging 2019.	Lasten	836 N
BN	Met ingang van 2020 is de Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied BTW-plichtig. Dit betekent dat de BTW niet meer via de provincie verhaald kan worden op het BTW-compensatiefonds. De opgenomen raming hiervoor van € 1 miljoen wordt (budgetneutraal zie OD 8.1.3) afgeraamd.	Lasten	-1.000 V

4.1 6 Gezonde leefomgeving bevorderen

	Financiële ontwikkeling		Bedrag
NBN	Het Leefbaarheidsfonds zal naar verwachting medio 2020 worden opengesteld. We verwachten dan veel aanvragen, terwijl er in 2020 en 2021 maar beperkt geld beschikbaar is (ook vanwege reeds aangegane verplichtingen/toezeggingen in die jaren voor RIVM-onderzoek en het project Hollandse Luchten). Om die reden stellen we een aanpassing van het ritme in de stortingen over de jaren voor: € 3,3 miljoen per jaar (i.p.v. 2,8 in de eerste 2020/2021 en 3,8 in 2022/2023). Dit leidt tot een hogere storting in de reserve in 2020 van € 500.000.	Storting	500 N
RESV	Reserve Gezonde leefomgeving Er wordt € 3,3 mln. aan uitgaven vanuit de reserve Gezonde leefomgeving opgenomen in de begroting: • Gezondheidsonderzoeken (onder andere, zeer zorgwekkende stoffen en ultrafijnstof, € 1 miljoen).	Lasten Onttrekking	3.300 N -3.300 V

	• Monitoring omgevingskwaliteit, uitbreiding van het project Hollandse luchten (€ 300.000). • Uitvoeringsregeling (€ 1,8 miljoen) • Overige maatregelen (€ 200.000)		

4.2.1 Bijdragen aan energietransitie

	Financiële ontwikkeling		**Bedrag**
UI	Verwerken uitgestelde intenties laatste begrotingswijziging 2019.	Lasten	186 N
RESV	<u>Reserve Energietransitie</u> Voor Geothermie is een kasraming van € 6 miljoen opgenomen voor een opdrachtverlening aan EBN, een verzelfstandigd onderdeel van het ministerie van EZK, voor het uitvoeren van seismisch onderzoek in de MRA. Voor Zon is een kasraming opgenomen voor € 1,9 miljoen voor de drie onderdelen Aanjagen grootschalig zon op dak, Opwekken eigen (infra) areaal en Regeling zon innovatief meervoudig ruimtegebruik. Subsidie aan OCAP BV voor CO2 ver vloeiing en lokaal distributienetwerk voor glastuinbouwgebieden Alton en Het Grootslag (€ 3 miljoen). Subsidie aan N.V. HVC Alkmaar; afvang CO2 bij biovergister Middenmeer (€ 794.000). Voor CO2 monitoring wordt €100.000 voor proceskosten opgenomen.	Lasten Onttrekking	11.799 N -11.799 V
RESV	<u>Overheveling reserves</u> In de reserve Energie Transitie zit budget voor klimaatadaptatie. Omdat er nu een reserve klimaatadaptatie is, wordt dit budget overgezet naar de reserve klimaatadaptatie (€220.000).	Onttrekking	- 220 V

4.2.2 Bijdragen aan transitie naar circulaire economie

	Financiële ontwikkeling		**Bedrag**
RESV	<u>Reserve Circulaire Economie</u> Voor Circulaire economie is er voor de komende 4 jaar in totaal € 1,89 miljoen beschikbaar, bestaande uit het restant in de reserve voor het Actieprogramma 2017-2020 en de nieuwe middelen uit het Coalitieakkoord. Deze samen zijn gelijk verdeeld over de komende vier jaar, € 473.000 per jaar. De kasraming voor 2020 was voor het Actieprogramma als slotjaar, deze wordt verlaagd met € 179.000 nu de middelen voor de activiteiten in de periode 2020-2023 gelijk over die jaren verdeeld worden.	Lasten Onttrekking	- 179 V 179 N

4.2.3 Verduurzaming bestaande woningvoorraad stimuleren

	Financiële ontwikkeling		Bedrag
UI	Een in 2018 op grond van de Uitvoeringsregeling (Uvr) subsidie innovatieve financiering duurzaamheidsinitiatieven woningen Noord-Holland 2018 (Uvr) is op verzoek van de subsidieontvanger ingetrokken. De subsidie was verleend ten laste van de reserve Actieprogramma 2010. Met ingang van 2019 zijn de middelen uit deze reserve voor dit onderdeel overgeheveld naar de nieuw gevormde reserve Verduurzaming bestaande woningvoorraad. Bij de derde begrotingswijziging is m.b.t. de opgeheven reserves aangegeven dat de bedragen die terugkomen, door bijvoorbeeld lagere subsidievaststelling, worden toegevoegd aan de algemene middelen. Omdat de Uvr nog loopt en voor 2020 opnieuw een subsidieplafond wordt vastgesteld, wordt voorgesteld hier een uitzondering op te maken en de € 100.000 te storten in de nieuwe reserve.	Storting	100 N

Programma 5 - Ruimte

Mutaties budgettabel (x 1.000 euro)

		Begroot 2020 voor eerste wijziging	Eerste begrotings-wijziging	Begroot 2020 na eerste wijziging
	Lasten	46.138	17.728	63.866
	Baten	-9.317	-185	-9.502
	Saldo van baten en lasten	36.821	17.543	54.364
	Onttrekkingen			
5.2.1	Resv. OV Knooppunten	-5.000	2.000	-3.000
5.2.3	Resv. Ontwikkeling havencomplexen	0	-300	-300
5.2.3	Resv. kap.lasten invest. havencomplexen	-140	0	-140
5.2.4	Resv. Ruimtelijke Ontwikkeling	-2.500	-2.497	-4.997
5.3.1	Resv. Herstructurering bedrijventerrei	-1.970	-317	-2.287
5.3.2	Resv. MKB	-3.000	-1.260	-4.260
5.3.4	Resv. Duurzame Landbouw	0	-3.244	-3.244
5.3.5	Resv. Europese proj. Landbouwsubsidies	-1.000	-2.554	-3.554
5.4.1	Resv. Woonbeleid	-1.100	0	-1.100
5.4.2	Resv. Woningbouw	0	-5.770	-5.770
	Stortingen			
5.2.1	Resv. OV Knooppunten	8.398	0	8.398
5.2.3	Resv. Ontwikkeling havencomplexen	250	0	250
5.3.1	Resv. Herstructurering bedrijventerrei	2.500	0	2.500
5.3.2	Resv. MKB	3.750	0	3.750
5.3.5	Resv. Europese proj. Landbouwsubsidies	250	744	994
5.4.2	Resv. Woningbouw	1.200	0	1.200
	Totaal mutaties reserves	1.638	-13.198	-11.560
	Resultaat	38.459	4.345	42.804

Toelichting

5.1.1 Omgevingsvisie uitdragen

	Financiële ontwikkeling		**Bedrag**
NBN	Bijstelling van de IPO-bijdrage 2020 voor de uitvoering van Kerntaak 1. Duurzame ruimtelijke ontwikkeling. Deze bijstelling volgt uit de IPO programmabegroting inclusief 1e wijziging 2020 zoals behandeld in de vergadering van Provinciale Staten van 16 december 2019 (€ 401.000).	Lasten	401 N

5.2.1 Bijdragen aan ontwikkeling van OV-knooppunten

	Financiële ontwikkeling		Bedrag
UI	Verwerken uitgestelde intentie laatste begrotingswijziging 2019.	Lasten	220 N
RESV	Reserve OV-knooppunten De uitgaven vanuit de reserve OV-knooppunten worden verlaagd van € 5 miljoen naar € 3 miljoen, voor de subsidieverlening aan de Gemeente Zaanstad, Knooppunt Kogerveld fase 1.	Lasten Onttrekking	-2.000 V 2.000 N

5.2.3 Visie Noordzeekanaalgebied en havencomplexen realiseren

	Financiële ontwikkeling		Bedrag
RESV	Reserve Ontwikkeling Havencomplexen Voor vooronderzoek voor de Energiehaven wordt een kasraming opgenomen van € 300.000.	Lasten Onttrekking	300 N -300 V

5.2.4 Ruimtelijke structuur versterken

	Financiële ontwikkeling		Bedrag
BN	Voor het Provinciaal inpassingsplan (PIP) Beverwijk-Otterleek ontvangen we €185.000 van netbeheerder Tennet. Dit bedrag wordt ook in 2020 uitgegeven.	Lasten Baten	185 N - 185 V
RESV	Reserve Ruimtelijke ontwikkeling Voor 2020 was een kasraming opgenomen van €2,5 miljoen. Voorgesteld wordt deze kasraming op te hogen met € 2,497 miljoen voor de verlening van de volgende subsidies op de lijst subsidies buiten uitvoeringsregeling: • GEM Bloemendalerpolder CV; Bloemendalerpolder Kwaliteitsimpuls – Faunapassage € 2,84 miljoen; • Gemeente Weesp; Bloemendalerpolder Kwaliteitsimpuls Openbare Voorzieningen – Brede School € 2,157 miljoen.	Lasten Onttrekking	2.497 N - 2.497 V

5.3.1 Ruimtelijk vestigingsklimaat verbeteren

	Financiële ontwikkeling		Bedrag
UI	• Verwerken uitgestelde intentie Laatste begrotingswijziging 2019 (2,5 mln.) • Nieuw Uitgestelde intentie: Via de algemene uitkeringen hebben we uit het provinciefonds € 100.000 ontvangen voor impuls aanpak vakantieparken. Dit bedrag is beschikbaar gesteld voor 2019 en 2020. In 2019 geven we € 61.000 uit. Het restant (€ 39.000) gaat naar 2020.	Lasten	2.539 N
RESV	Reserve Herstructurering bedrijventerreinen (HIRB) De uitgaven vanuit de reserve HIRB worden met €317.000 verhoogd. De opgevoerde posten betreffen de besteding van de middelen die in het kader	Lasten Onttrekking	317 N - 317 V

	van werklocatiebeleid werden beoogd op grond van het Programma Toekomstbestendige Werklocaties 2015-2020. Daarnaast zijn posten opgenomen voor een regeling gericht op winkelgebieden. Niet alle begrote budgetten zijn in de afgelopen periode (geheel) tot besteding gekomen, mede doordat projecten niet (geheel) tot uitvoering zijn gekomen. Op dit moment wordt gewerkt aan de totstandkoming van een HIRB+ regeling voor werklocaties/winkelgebieden, en mogelijk ook nog verblijfsrecreatie als vervolg op de lopende uitvoeringsregelingen. Een en ander wordt een concrete uitwerking van de in het Coalitieakkoord uitgesproken wens voor zo'n regeling.		

5.3.2 Een innovatief klimaat bevorderen

	Financiële ontwikkeling		**Bedrag**
UI	• Verwerken Uitgestelde intentie laatste begrotingswijziging 2019 (€ 250.000) • Nieuwe uitgestelde intentie: Voor de uitvoering van het project "Smart Industry Hub Noordwest" heeft Noord-Holland namens de drie provincies Utrecht, Flevoland en Noord-Holland een bijdrage van het ministerie van EZK ontvangen van € 300.000. Dit is van 50% van het totale projectbudget. Het project heeft een looptijd van 2 jaar. Omdat de uitvoering pas op 1 oktober van start is gegaan, is slechts een deel van het budget nu uitgegeven aan uitvoeringskosten. Het restant schuift door naar 2020.	Lasten	500 N
RESV	<u>Reserve MKB</u> De verwachte uitgave vanuit de reserve MKB worden met € 1,3 mln. omhoog bijgesteld: • Het investerings-gereed programma PIM is aanbesteed voor een periode van 3 jaar. De kasraming voor 2020 bedraagt € 667.000. • De provinciale bijdrage -van 50%- in de beheerskosten Innovatiefonds PNH bedraagt naar verwachting circa € 165.000. Dit bedrag is gebaseerd op de begroting 2020 van het Innovatiefonds die is vastgesteld op de aandeelhoudersvergadering. • De provincie is voornemens om in 2020 versnellingsprogramma's GO!-NH uit te laten voeren. Hiervoor wordt een opdracht verstrekt ter waarde van € 250.000. • Innovatiefestival: € 177.500	Lasten Onttrekking	1.260 N - 1.260 V

5.3.3 Een veerkrachtige arbeidsmarkt bevorderen

	Financiële ontwikkeling		**Bedrag**
UI	Verwerken uitgestelde intentie Laatste begrotingswijziging 2019.	Lasten	645 N

5.3.4 Een duurzame agrosector behouden en versterken

	Financiële ontwikkeling		Bedrag
UI	Projecten van initiatiefnemers hebben meer aanlooptijd nodig gehad. De gelden in 2020 worden ingezet voor boerderij-educatie, versterking moestuinieren en een JLE netwerkevent.	Lasten	40 N
RESV	Reserve Duurzame landbouw Betreft een kasraming voor de verplaatsing van glastuinbouwbedrijven naar duurzame glastuinbouwconcentratiegebieden en deze wordt gekoppeld aan Europese POP gelden waarmee het bedrag verdubbeld wordt.	Lasten Onttrekking	2.500 N -2.500 V
RESV	Overheveling reserves Dit betreft de overheveling van de reserve Duurzame landbouw naar de reserve Europese projecten landbouwsubsidies ten behoeve van de uitgaven voor de POP3 regelingen "Verplaatsing van landbouwbedrijven Noord-Holland 2017" en "Verplaatsingsregeling glastuinbouwbedrijven Noord-Holland 2019.	Onttrekking	-744 V

5.3.5 Europese landbouwprojecten co-financieren

	Financiële ontwikkeling		Bedrag
RESV	Reserve Europese projecten landbouwsubsidies De uitgaven vanuit de reserve Europese projecten landbouwsubsidies met betrekking tot POP3 regelingen voor 2020 bedragen 2,5 mln. Een deel (€ 744.000) van deze middelen wordt onttrokken uit de reserve Duurzame Landbouw.	Lasten Onttrekking	2.554 N -2.554 V
RESV	Overheveling reserves Dit betreft de overheveling van de reserve Duurzame landbouw naar de reserve Europese projecten landbouwsubsidies ten behoeve van de uitgaven voor de POP3 regelingen "Verplaatsing van landbouwbedrijven Noord-Holland 2017" en "Verplaatsingsregeling glastuinbouwbedrijven Noord-Holland 2019.	Storting	744 N

5.4.2 Bijdragen aan versnelling woningbouwproductie en binnenstedelijk bouwen

	Financiële ontwikkeling		Bedrag
RESV	Reserve Woningbouw Voor de subsidies die op de lijst subsidies buiten uitvoeringsregeling staan wordt een kasraming opgenomen. Het gaat om de volgende subsidies: • Gemeente Zaanstad, Knooppunt Kogerveld € 3 miljoen; • Gemeente Zaanstad, Knooppunt Zaandam € 1 miljoen; • Gemeente Haarlem/ Gebiedsontwikkeling Koepelterrein Versnelling binnenstedelijk bouwen € 1 miljoen. Voor de uitvoeringsregeling Versnelling Woningbouw is een kasraming van € 750.000 opgenomen. Voor proceskosten voor onderzoek bij woningbouw is een kasraming van € 20.000 opgenomen.	Lasten Onttrekking	5.770 N -5.770 V

Programma 6 - Groen

Mutaties budgettabel (x 1.000 euro)

		Begroot 2020 voor eerste wijziging	Eerste begrotings-wijziging	Begroot 2020 na eerste wijziging
	Lasten	91.449	8.780	100.229
	Baten	-558	-445	-1.003
	Saldo van baten en lasten	90.891	8.335	99.226
	Onttrekkingen			
6.1.1	Resv. Groen	-36.666	-297	-36.963
6.1.1	Resv. Kapitaallasten Groen	-67	0	-67
6.1.2	Resv. Groene Uitweg	-12.817	-1.661	-14.478
6.1.3	Resv. Oostelijke Vechtplassen (OVP)	-2.314	0	-2.314
6.3.2	Resv. Landschap	0	-100	-100
6.3.3	Resv. cofinanciering Waddenzee	0	-4.500	-4.500
	Stortingen			
6.1.1	Resv. Groen	23.193	-391	22.802
6.1.2	Resv. Groene Uitweg	180	-180	0
6.1.3	Resv. Oostelijke Vechtplassen (OVP)	1.460	0	1.460
6.3.2	Resv. Landschap	250	50	300
6.3.3	Resv. cofinanciering Waddenzee	5.000	0	5.000
	Totaal mutaties reserves	-21.781	-7.079	-28.860
	Resultaat	69.110	1.256	70.366

Toelichting

6.1.1 Beschermen en ontwikkelen van NNN en Natura2000-gebieden

	Financiële ontwikkeling		**Bedrag**
BN	Administratieve correctie capaciteitskosten: de storting in de reserve Groen wordt met € 353.000 verlaagd en de begrote uitgaven met hetzelfde bedrag verhoogd.	Lasten Storting	391 N -391 V
RESV	Overheveling reserves • In het kader van het Coalitieakkoord 2019-2023 is een bedrag van € 21.000.000 beschikbaar gesteld voor Natuurwerk Nederland, waterkwaliteit en bodemdaling. Deze middelen zijn vooralsnog in zijn geheel in de Reserve Groen gestort, voor 2020 is dit € 1 miljoen. In het kader van de Kaderrichtlijn Water / Watervisie 2021 wordt een bedrag van € 104.000 uit de reserve Groen overgeheveld naar de Reserve Groot onderhoud vaarwegen ten behoeve van meekoppelkansen natuurvriendelijke oevers in Provinciale	Onttrekking	-297 V

	vaarwegen ter hoogte van de Braaksluis en in de Natuurverbinding Omval-Kolhorn. • Er wordt € 193.000 overgeheveld vanuit de reserve Groen naar de reserve Groot onderhoud Wegen t.b.v. het toekomstig beheer van het fietspad Wierdijk		

6.1.2 Programma Groene Uitweg uitvoeren

	Financiële ontwikkeling		**Bedrag**
BN	Administratieve correctie capaciteitskosten: de storting in de reserve Groene uitweg wordt met € 180.000 verlaagd en de begrote uitgaven met hetzelfde bedrag verhoogd.	Lasten Storting	180 N -180 V
RESV	Reserve Groene Uitweg Als gevolg van de actualisatie van de projecten zijn de uitgaven voor 2019 doorgeschoven naar 2020. Hierdoor wordt er in 2020 € 1,0 mln. meer onttrokken uit de reserve Groene Uitweg. Met betrekking tot het project GV15 Fietsbrug Nigtevegt heeft Rijkswaterstaat in een heel laat stadium (alle vergunningen ook die van RWS waren afgegeven) een extra eis voor de veiligheid geformuleerd (een hogere norm voor de aanvaarbeveiliging). Dit heeft geleid tot aanvullende onderzoeken (of het echt wel nodig was) en daarmee tot € 661.000 “vertragingskosten”	Lasten Onttrekking	1.661 N -1.661 V

6.1.4 Programma bodemdaling veenweidegebieden uitvoeren

	Financiële ontwikkeling		**Bedrag**
UI	Verwerken uitgestelde intentie laatste begrotingswijziging 2019	Lasten	166 N

6.2.1 NNN en agrarische natuur beheren

	Financiële ontwikkeling		**Bedrag**
NBN	M.i.v. het Begrotingsjaar 2016 is de participantenbijdrage aan het Goois Natuurreservaat (GNR) gefixeerd op € 510.000 (GS 15 september 2015, 679625/679673). Als participant binnen GNR worden wij echter gehouden aan de binnen het bestuur bij meerderheid van stemmen genomen besluiten. Vooralsnog neemt de participantenbijdrage nog ieder jaar toe. Om die reden is het budget voor de bijdrage aan het GNR tussentijds voor een aantal jaren incidenteel opgehoogd naar € 623.000, in ieder geval tot en met het begrotingsjaar 2020. Het bestuur van het GNR heeft op 4 juli 2019 haar Begroting 2020 vastgesteld en daarmee bepaald dat de participantenbijdrage voor de Provincie Noord-Holland voor 2020 is vastgesteld op € 841.460. Dit betekent dat het budget, in ieder geval voor het begrotingsjaar 2020, met € 218.460 zal moeten worden opgehoogd. Overigens hebben wij op 12 februari 2019 besloten als participant uit het GNR te treden, evenals Gemeente Amsterdam. De bedoeling is om hiertoe begin 2020 een intentie overeenkomst te sluiten tussen de participanten.	Lasten	218 N

6.2.2 Recreatiegebieden en recreatieve routes beheren

	Financiële ontwikkeling		Bedrag
UI	Verwerken uitgestelde intentie laatste begrotingswijziging 2019	Lasten	50 N

6.2.3 Uitvoering geven aan de Wet natuurbescherming

	Financiële ontwikkeling		Bedrag
NBN	• N.a.v. de landelijke Stikstofproblematiek wordt binnen de provincies grote inspanning geleverd om het inrichten en uitrollen van de gebiedsgerichte aanpak in alle Natura 2000-gebieden te realiseren. Hiervoor moeten extra kosten worden gemaakt. Deze kosten kunnen niet worden opgevangen binnen de huidige budgetten van het programma Groen. Het voor 2020 benodigde budget wordt geschat op € 720.000 voor de inhuur van extra capaciteit en overige kosten. • Bijstelling van de IPO-bijdrage 2020 voor de uitvoering van Kerntaak 3. Vitaal Platteland en de bijdrage aan BIJ12. Deze bijstelling volgt uit de IPO-programmabegroting inclusief 1e wijziging 2020 en BIJ12 zoals behandeld in de vergadering van Provinciale Staten van 16 december 2019 (€ 499.000). • Te ontvangen leges voor Wet Natuurbescherming van € 150.000.	Lasten Baten	1.219 N -150 V

6.3.2 Bijdragen aan regionale samenwerking t.a.v. groen

	Financiële ontwikkeling		Bedrag
UI	Verwerken uitgestelde intentie laatste begrotingswijziging 2019. Deze middelen worden nu in de reserve Landschap gestort.	Storting	50 N
BN	Voor projecten die de kernkwaliteiten van het landschap van Laag Holland promoten en verbeteren, hebben de partners (onder andere de gemeenten en het waterschap) de afgelopen jaren hun bijdrage overgemaakt naar de provincie. Hiervan is € 294.764 nog niet uitgegeven, dit staat op de balans van de provincie. Dit bedrag zal ten behoeve van enkele projecten in Laag Holland weer toegevoegd worden aan de begroting voor 2020.	Lasten Baten	295 N -295 V
RESV	<u>Reserve Landschap</u> De Kasraming voor de Reserve Landschap 2020 wordt € 100.000. Momenteel wordt planvorming nader uitgewerkt. Het voor 2020 geraamde bedrag is procesgeld en bestemd voor eventuele opdrachten in de studie- en planvormingsfase.	Lasten Onttrekking	100 N -100 V

6.3.3 Balans ecologie en economie Waddengebied nastreven

	Financiële ontwikkeling		Bedrag
RESV	Reserve Cofinanciering Waddenfonds Nieuwe kasraming 2020. Het budget is bedoeld voor de cofinanciering van Waddenfondsprojecten vallend onder de zes majeure opgaven: de natuurontwikkeling in de Waddenzee; havenontwikkeling en natuurverbetering; het versterken en vermarkten van de Waddenzee als werelderfgoed; vitale kust en Afsluitdijk; Eems-Dollardgebied in balans en energietransitie ('eilanden op eigen kracht'). Dit sluit aan op het subsidieplafond van € 2,2 miljoen voor het jaar 2020. Hiernaast worden er zes projecten buiten UVR verstrekt (zie lijst Subsidies buiten UVR in de bijlage).	Lasten Onttrekking	4.500 N - 4.500 V

Programma 7 - Cultuur en Erfgoed

Mutaties budgettabel (x 1.000 euro)

		Begroot 2020 voor eerste wijziging	Eerste begrotings-wijziging	Begroot 2020 na eerste wijziging
	Lasten	16.451	4.900	21.351
	Baten	-30	0	-30
	Saldo van baten en lasten	16.421	4.900	21.321
	Onttrekkingen			
7.4.1	Resv. monumenten (Mr.F.J.Kranenburgfonds	-5.510	-2.722	-8.232
7.4.2	Resv. SvA/NHW Werelderfgoed	-1.939	-2.435	-4.374
	Stortingen			
7.4.1	Resv. monumenten (Mr.F.J.Kranenburgfonds	6.751	0	6.751
	Totaal mutaties reserves	-698	-5.157	-5.855
	Resultaat	15.723	-257	15.466

Toelichting

7.3.3 Investeren in behoud van archeologisch erfgoed

	Financiële ontwikkeling		**Bedrag**
UI	De start van het project voor het in lijn met de huidige standaarden brengen van de Brandmeldinstallatie Huis van Hilde zal in 2019 niet meer plaatsvinden. Het project zal als eerste op de rol staan voor 2020.	Lasten	73 N

7.4.1 Investeren in behoud en herbestemming monumenten

	Financiële ontwikkeling		**Bedrag**
RESV	Reserve Monumenten Bijstelling van de verwachte uitgaven voor de uitvoeringsregelingen voor onderhoud en restauratie van provinciale en rijksmonumenten, stolpenonderzoek, herbestemmingsactiviteiten en actualisatie provinciale monumentenlijst.	Lasten Onttrekking	2.392 N - 2.392 V
RESV	Overheveling reserves Er wordt € 330.000 overgeheveld vanuit de reserve Monumenten naar de reserve Groot onderhoud Wegen t.b.v. het toekomstig beheer van het fietspad Wierdijk	Onttrekking	-330 V

7.4.2 UNESCO Stelling van Amsterdam behouden en herbestemmen

	Financiële ontwikkeling		**Bedrag**
RESV	<u>Reserve Stelling van Amsterdam/Nieuwe Hollandse Waterlinie (SvA/NHW) Werelderfgoed</u> Voor 2020 was al een kasraming opgenomen van € 1,9 miljoen. Deze kasraming is opgehoogd met € 2,435 miljoen om de volgende subsidies die op de lijst subsidies buiten uitvoeringsregeling staan te kunnen verlenen: • Stichting Liniebreed Ondernemen/publiekscommunicatie Stelling van Amsterdam € 74.000; • Fort Resort Beemster/Restauratie Fort aan de Middenweg € 600.000; • Gemeente Gooise Meren/Vestingplein Muiden € 800.000; • Gemeente Gooise Meren/herstructurering parkeerplaatsen, openhouden schootsvelden, verlegging Mariahoeveweg € 2,2 miljoen; • Stichting Pampus, vernieuwen ontvangstgebouw en energieneutrale maatregelen € 500.000; • Stichting Fort van Hoofddorp, informatievoorziening Stelling van Amsterdam op Fort bij Hoofddorp € 90.000; • Stichting Fort van Hoofddorp/Fort bij Hoofddorp € 110.000.	Lasten Onttrekking	2.435 N - 2.435 V

Programma 8 - Financiën en Bedrijfsvoering

Mutaties budgettabel (x 1.000 euro)

		Begroot 2020 voor eerste wijziging	Eerste begrotings-wijziging	Begroot 2020 na eerste wijziging
	Lasten	74.727	224	74.951
	Baten	-433.757	1.110	-432.647
	Saldo van baten en lasten	-359.030	1.334	-357.696
	Onttrekkingen			
8.1.8	Algemene Reserve	-8.669	-13.781	-22.450
8.2.1	Resv. Bedrijfsvoeringskosten	-1.342	0	-1.342
8.2.4	Resv. huisvesting	-782	0	-782
8.2.5	Resv. GO-gelden	-500	0	-500
	Stortingen			
8.1.8	Algemene Reserve	57.573	0	57.573
8.2.1	Resv. Bedrijfsvoeringskosten	1.420	0	1.420
	Totaal mutaties reserves	47.700	-13.781	33.919
	Resultaat	-311.331	-12.447	-323.778

Toelichting

8.1.1 Lokale heffingen innen

	Financiële ontwikkeling		**Bedrag**
NBN	Opcenten Motorrijtuigenbelasting (€ 12,3 mln voordelig) De raming van de opcenten wordt met € 12.338.000 naar boven bijgesteld. Dit wordt verklaard door de verhuizing van ruim 70.000 voertuigen van de provincie Flevoland naar Noord-Holland van een Leasebedrijf.	Baten	- 12.338 V

8.1.2 Algemene uitkering provinciefonds beheren

	Financiële ontwikkeling		**Bedrag**
NBN	Provinciefonds (€ 12,9 mln nadelig) Op basis van de septembercirculaire wordt de uitkering uit het provinciefonds met €12.863.000 verlaagd. Deze verlaging wordt verklaard door een drietal mutaties: • De verhuizing van ruim 70.000 voertuigen van de provincie Flevoland naar Noord-Holland heeft een negatief effect op de uitkering uit het provinciefonds waarin de belastingcapaciteit van de provincie één van de maatstaven is. De correctie hiervoor bedraagt ongeveer -/- € 11,9 miljoen.	Baten	12.863 N

	• Door hogere accressen wordt de raming met € 637.000 miljoen naar boven bijgesteld. De hogere accressen worden onder andere veroorzaakt doordat het Rijk een aantal geplande uitgaven in 2019 doorschuift naar 2020 (en verder) en door het woningmarktpakket waartoe in de Miljoenennota is besloten; • Mutaties in verdeelmaatstaven: dit zorgt voor een negatief effect van ongeveer -/- € 1,6 miljoen.		
BN	Decentralisatie uitkering Provinciefonds (€429.000 neutraal): In de septembercirculaire is vermeld dat de provincie een uitkering ontvangt voor het Programma Impuls Omgevingsveiligheid. Deze ontvangst van € 429.000 is neutraal met lasten die hiervoor zijn opgenomen in programma 4.	Baten	- 429 V

8.1.7 Stelposten beheren

	Financiële ontwikkeling		**Bedrag**
BN	Met ingang van 2020 is de Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied BTW-plichtig. Dit betekent dat de BTW niet meer via de provincie verhaald kan worden op het BTW-compensatiefonds. De opgenomen raming hiervoor van € 1 miljoen wordt (budgetneutraal zie OD 4.1.5) afgeraamd.	Baten	1.000 N

8.1.8 Algemene reserve beheren

	Financiële ontwikkeling		**Bedrag**
RUI	Onttrekking algemene reserve t.b.v. Uitgestelde intenties Bij de laatste begrotingswijziging 2019 is €7.215.000 gestort in de algemene reserve t.b.v. uitgestelde intenties. Deze middelen worden in 2020 weer onttrokken aan de algemene reserve. Daarnaast is bij de Eerste begrotingswijziging 2020 voor €6.566.000 aan aanvullende UI-posten opgenomen. Hiervoor zal via de resultaatbestemming bij de jaarrekening een storting in de algemene reserve worden voorgesteld. In totaal wordt er in 2020 €13.781.000 onttrokken aan de algemene reserve t.b.v. de uitgestelde intenties.	Onttrekking	-13.781 V

8.2.1 Overhead beheren

	Financiële ontwikkeling		**Bedrag**
NBN	Bijstelling van de bijdrage aan BIJ12 voor Gemeenschappelijke Beheer Organisatie 2020. Deze bijstelling volgt uit de begroting voor BIJ12 zoals behandeld in de vergadering van Provinciale Staten van 16 december 2019 (-€ 30.000).	Lasten	-30 V
UI	Uitgaven voor de Wet normalisering rechtspositie ambtenaren (Wnra) verschuiven naar 2020. De geplande systeemaanpassingen voor de Wet Normalisatie Rechtspositie Ambtenaren (WNRA) worden in 2020 uitgevoerd. De reden hiervoor is dat er niet eerder capaciteit beschikbaar is door de herimplementatie van SAP.	Lasten	121 N

BN	De kosten voor GS voor nieuwjaarsbijeenkomst, provincieconcert en relatiegeschenken werden voorheen via het materieel budget van de organisatie betaald. Deze kosten horen echter op GS te drukken. Daarom worden ze nu op de juiste plek geraamd (zie ook OD 1.1.2).	Lasten	-145 V

8.2.2 Bedrijfsvoering realiseren

	Financiële ontwikkeling		**Bedrag**
NBN	De leges voor Wadlopen worden ontvangen bij de Uitvoerende organisatie en worden verrekend met de bijdrage die de provincie Noord-Holland moet betalen. Daarmee lopen deze baten niet via de begroting van de provincie Noord-Holland. Met deze boeking worden deze leges daarom verwijderd uit de begroting.	Baten	14 N
UI	De directie Beleid had in 2019 de beschikking over circa € 1,9 miljoen euro aan tijdelijk capaciteitsbudget voor o.a. het uitvoeren van motie 110. Daarvan komt in 2019 circa € 0,3 miljoen niet tot besteding. Voorgesteld wordt om deze middelen mee te nemen naar 2020 als dekking voor de kosten van de extra capaciteit die nodig is voor de uitvoering van het nieuwe coalitieakkoord. In de tweede begrotingswijziging wordt de definitieve verdeling van dit budget over de programma's en operationele doelen aangebracht. In totaal is die behoefte in 2020 circa €1,9 miljoen waarvan we dus een deel via deze overheveling dekken. Het overige nemen we mee als claim in de kaderbrief 2021.	Lasten	278 N

4. Lijst subsidies buiten uitvoeringsregeling

Toelichting

In de Algemene wet Bestuursrecht is geregeld op welke grondslagen de provincie subsidie kan verstrekken. Naast het subsidiëren op basis van uitvoeringsregelingen (wettelijk voorschrift, bevoegdheid hiervoor ligt bij Gedeputeerde Staten), kan onder andere subsidie worden verstrekt met de provinciale begroting als juridische grondslag: de zogenoemde lijst buiten uitvoeringsregeling, een bijlage bij de begroting. Op deze lijst worden beoogde subsidieontvangers met naam, projectnaam en (maximale) hoogte van de te verstrekken subsidie opgenomen.

De lijst wordt bij vaststelling en wijziging van de begroting vastgesteld door Provinciale Staten en biedt daarmee de juridische grondslag voor het verstrekken van deze subsidies door Gedeputeerde Staten;

De lijst omvat subsidies waarvoor geen uitvoeringsregeling beschikbaar is maar die wel bijdragen aan de provinciale doelen. In de eerste kolom (OD) op de lijst staat aangegeven aan welk operationeel doel van de begroting het gesubsidieerde project bijdraagt. De uitgaven (lasten) die voor de subsidie begroot zijn, zijn onderdeel van de begrote uitgaven binnen het betreffende operationele doel waaraan de subsidie is gekoppeld. De wijzigingen op deze lijst betreffen dus enkel wijzigingen in de juridische grondslag voor GS om subsidies te kunnen verstrekken en niet een wijziging in de begroting zelf.

De lijst wordt iedere begrotingsbehandeling aangepast. Nieuwe subsidieaanvragers en projecten worden toegevoegd, projecten waarvan zeker is dat die in het lopende begrotingsjaar (nog) geen doorgang vinden worden verwijderd en soms wordt de hoogte van de te verstrekken subsidie aangepast of vindt een aanpassing van de gegevens van de subsidieontvanger plaats. Deze aanpassingen blijven gedurende het hele jaar zichtbaar op de lijst. Aan het einde van het jaar, bij de laatste begrotingswijziging is als het ware de definitieve lijst bekend.

Programma 2 - Bereikbaarheid

OD	Naam subsidie aanvrager	Max subsidie 2020	Gewijzigd
2.1.2	Stichting CROW: Bijdrage kennisplatform verkeer en Vervoer	€ 185.000	
2.1.2	Gemeente Amsterdam: ZuidasDOK	~~€ 28.600.000~~ € 28.500.000	Gewijzigd
2.1.2	RWS: Busvoorzieningen A1	€ 1.500.000	
2.1.2	Gemeente Alkmaar: Kogendijk/N9	€ 1.500.000	
2.1.2	Gemeente Hilversum: OV SAAL Kleine spoorbomen	€ 2.750.000	
2.1.2	Gemeente Hilversum: OV SAAL Fietsenstalling	€ 1.000.000	
2.1.2	Gemeente Gooisemeren: Aanpassen Vlietlaan e.o.	€ 200.000	Nieuw
2.1.2	Gemeente Gooisemeren: Inpassing nieuwe westelijke entree station Naarden Bussum	€ 250.000	Nieuw
2.1.2	Gemeente Haarlem: Doorfiets route K'land	~~€ 301.500~~ € 452.250	Gewijzigd
2.1.2	Gemeente Velsen: Doorfiets route K'land	~~€ 463.089~~ € 694.634	Gewijzigd

2.1.2	~~Gemeente Haarlemmermeer Doorfiets route Haarlem-Amsterdam~~ Gemeente Haarlemmermeer: Fiets filevrij realisatie F200 Haarlem-Amsterdam	~~€ 305.300~~ € 805.300	Gewijzigd
2.1.2	~~Gemeente Haarlem: Doorfiets route Haarlem-Amsterdam~~ Gemeente Haarlem: Fiets filevrij realisatie F200 Haarlem-Amsterdam	€ 108.058	Gewijzigd
2.1.2	Gemeente Aalsmeer: Ongestoord Logistieke Verbinding	~~€ 9.928.000~~ € 5.700.000	Gewijzigd
2.1.2	Gemeente Haarlem: Investeringsagenda OV	~~€ 1.718.000~~ € 2.133.000	Gewijzigd
2.1.2	Gemeente Haarlem: Investeringsagenda OV	~~€ 1.169.000~~	vervalt
2.1.2	Gemeente Heerhugowaard: Investeringsagenda OV	€ 1.080.000	
2.1.2	RWS: Investeringsagenda OV	~~€ 1.075.000~~ € 100.000	Gewijzigd
2.1.2	Gemeente Alkmaar: Investeringsagenda OV	€ 1.429.000	Nieuw
2.1.2	Gemeente Beverwijk: Investeringsagenda OV	€ 3.200.000	Nieuw
2.1.2	Gemeente Velsen: Investeringsagenda OV	€ 500.000	Nieuw
2.1.2	Regionaal Overleg orgaan Consumenten belangen Openbaar vervoer: jaarlijkse bijdrage	€ 50.000	
2.1.2	Vervoersregio Amsterdam: HOV Amstelveen-Uithoorn	€ 1.893.681	Nieuw
2.1.2	Gemeente Haarlem: Herinrichting Houtplein	€ 3.803.000	Nieuw
2.1.2	Gemeente Velsen: Velsertraverse onderdoorgang	€ 1.300.000	Nieuw
2.1.2	Prorail: Verbetering Bereikbaarheid kust Zuid Kennemerland per spoor (Bereikbaarheid Zandvoort)	€ 1.450.000	Nieuw
2.1.1	Gemeenten Zaanstad en Wormerland / vervanging Zaanburg	€ 11.562.750	Nieuw
2.3.2	Gemeente Haarlem, onderhoud busbaan Schalkwijk	€ 249.000	
2.3.3	Gemeente Den Helder, aanpassingen Boerenverdrietsluis	~~€ 6.000.000~~ € 13.000.000	Gewijzigd

Programma 3 - Water

OD	Naam subsidie aanvrager	Max subsidie 2020	Gewijzigd
3.1.2	Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier, Markermeerdijken	~~€ 500.000~~ € 550.000	Gewijzigd
3.1.2	Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier, aanleg wandel en fietspaden en dijkplaatsen en het nemen van inrichtingsmaatregelen voor natuur voor de dijkversterking van Hoorn-Amsterdam	~~€ 10.000.000~~ € 12.000.000	Gewijzigd
3.1.2	Rijkswaterstaat, opknappen en uitbreiden monument Afsluitdijk	€1.000.000	
3.1.2	Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier: Prins Hendrikdijk	€706.000	Nieuw
3.1.2	Gemeente Texel: Fietspad Prins Hendrikdijk	€ 358.000	Nieuw
3.1.3	Provincie Zuid-Holland, procesondersteuning door Infram van de zoetwaterregio West-Nederland	€ 10.000	
3.1.3	Provincie Groningen, procesondersteuning door Infram van de zoetwaterregio IJsselmeergebied	€ 3.000	
3.1.3	HHNK, regiomanager Zoet zout knooppunt	~~€ 10.000~~ € 30.000	Gewijzigd

3.1.3	Diemen, monitor klimaatadaptieve maatregelen	€70.000	Nieuw
~~3.2.1~~	~~HHNK: Aquapunctuurpunt Engewormerburg~~	~~€ 750.000~~	Verwijderd
3.2.1	Gemeente Amsterdam: opstellen zwemwaterprofiel zwemplek Marineterrein	€ 3.000	
3.2.1	Gemeente Gooise Meren: vooronderzoek naar twee nieuwe zwemplekken	€ 25.000	
~~3.2.1~~	~~Sailwise (Stichting Watersport Gehandicapten Nederland): renovatie accommodatie eiland Robinson Crusoe~~	~~€ 175.000~~	Verwijderd
~~3.2.1~~	~~Ontwikkelingsbedrijf Noord-Holland Noord, uitvoeringsmiddelen voor aquapunctuurpunt Oudesluis, conform GS-besluit d.d. 4 december 2018~~	~~€ 50.000~~	Verwijderd
3.2.1	Gemeente Haarlem: aanleg steigers voor diverse doelgroepen in Leidsevaart	€ 7.500	
3.2.1	Ontwikkelingsbedrijf Noord-Holland Noord, procesgeld voor het uitvoeren van een haalbaarheidsonderzoek naar het realiseren van een verbinding voor pleziervaart met het Groetkanaal, conform GS-besluit d.d. 4 december 2018	€ 50.000	
3.2.1	Stichting maaien waterplanten IJmeer Markermeer, maaien waterplanten	€ 72.600	Nieuw
3.2.1	Gemeente Haarlem, Heemstede en Bloemendaal, aanleg steigers voor diverse doelgroepen in de Leidsevaart	€ 30.000	Nieuw
3.2.1	Ontwikkelbedrijf Noord-Holland Noord, Onderzoek naar de haalbaarheid van het realiseren van twee overhalen in het HAL-gebied	€ 60.000	Nieuw
3.2.1	Ontwikkelingsbedrijf Noord-Holland Noord, Technisch onderzoek naar de renovatie van de Roskamsluis	€ 25.000	Nieuw
3.2.2	Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier / Waterberging en Natuur	€ 450.000	

Programma 4 - Milieu

OD	Naam subsidie aanvrager	Max subsidie 2020	Gewijzigd
4.1.5	Omgevingsdienst Noord-Holland Noord	€ 99.704	
4.1.5	Regionale Brandweer Amsterdam/Amstelland	€ 17.250	
4.1.5	Omgevingsdienst IJmond	€ 91.052	
4.1.5	Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied	€ 312.484	
4.1.5	Omgevingsdienst Flevoland-Gooi en Vechtstreek	€ 43.260	
4.1.5	Sanne Walvisch, websitebeheerder stofmelder.nl, beheer van de website stofmelder.nl	€ 5.000	Nieuw
4.2.1	N.V. HVC Alkmaar/ afvang CO2 bij biovergister Middenmeer	€ 794.000	
4.2.1	OCAP BV/CO2 vervloeier en lokaal distributienetwerk voor glastuinbouwgebieden Alton en Het Grootslag	€ 3.000.000	
4.2.1	Vereniging Energiecoöperaties en Initiatieven in Noord-Holland (VEI-NH), ondersteuning van de doelen van de VEI-NH	€ 34.500	Nieuw
4.2.2	C-creators, uitvoeren activiteiten voor circulaire economie	€ 70.000	Nieuw
4.2.3	Duurzaam Bouwloket/integratie woningadviestool in website energieloket	€ 50.000	
4.2.3	Green Home/integratie woningadviestool in website energieloket	€ 50.000	

Programma 5 - Ruimte

OD	Naam subsidie aanvrager	Max subsidie 2020	Gewijzigd
5.2.1	Gemeente Alkmaar, verbetering kwaliteit openbare ruimte en bereikbaarheid rond het station	€ 200.000	
5.2.1	Gemeente Zaanstad, Knooppunt Kogerveld fase 2	€ 2.500.000	
5.2.1	~~Gemeente Heerhugowaard, bijdrage aan de doelstelling OV-knooppunten~~	~~€ 5.700.000~~	Verwijderd
5.2.1	Gemeente Zaanstad, Knooppunt Kogerveld fase 1	€ 3.000.000	
5.2.1	Zaandijk Zaanse Schans, bijdrage aan de doelstelling OV-knooppunten	€ 5.000.000	
~~5.2.2~~	~~Vervolg Nieuw West Airport Express~~	~~€ 80.000~~	Verwijderd
5.2.2	Stichting Ondersteuning Omgevingsraad Schiphol (SOORS)	€ 112.500	
5.2.4	GEM Bloemendalerpolder CV; Bloemendalerpolder Kwaliteitsimpuls – Faunapassage	€ 2.840.000	Nieuw
5.2.4	Gemeente Weesp; Bloemendalerpolder Kwaliteitsimpuls Openbare Voorzieningen – Brede School	€ 2.157.000	Nieuw
5.3.1	Gemeente Amsterdam/Regionale Detailhandelsvisie Groot Amsterdam	€ 10.000	
5.3.1	Gemeente Haarlemmermeer/Regionale Detailhandelsvisie Amstelland-Meerlanden	€ 10.000	
5.3.1	Gemeente Zaanstad/Regionale Detailhandelsvisie Zaanstreek-Waterland	€ 10.000	Nieuw
5.3.1	Gemeente Hoorn/Regionale Detailhandelsvisie West-Friesland	€ 10.000	Nieuw
5.3.1	NBTC Holland Marketing/HollandCity strategie	€ 150.000	
5.3.1	Stichting Created in Holland	€ 100.000	Nieuw
5.3.1	Port of Den Helder/Paleiskade	€ 550.000	
5.3.1	Coöperatie Breedband Beemster B.V.	€ 4.800.000	Nieuw
5.3.1	Glasvezelnetwerk Hollands Kroon B.V.	€ 12.200.000	Nieuw
~~5.3.2~~	~~Horizon/Smart Industry Hub~~	~~€ 150.000~~	~~Verwijderen~~
5.3.2	Gemeente Zaanstad, Regiodeal ZaanIJ	€ 3.000.000	
5.3.3	Nova College/Techport Instroom Carrière project	€ 50.000	
5.3.3	ROC van Amsterdam Vakschool Technische Installaties/bewustwording en studiekeuze	€ 20.000	
5.3.3	Nova College/Smart JIT Maintenance	€ 90.000	
5.3.3	ROC De Kop/Offshore-Wind-Maintenance	€ 90.000	
5.3.4	Greenport Aalsmeer/programmabureau	€ 150.000	
5.3.4	Greenport Aalsmeer/uitvoeringsprogramma	€ 100.000	
5.3.4	Greenport Noord-Holland Noord/programmabureau	€ 165.000	
5.3.4	Greenport Noord-Holland-Noord/uitvoeringsprogramma	€ 100.000	
5.3.4	Greenports Nederland/programma	€ 150.000	
5.3.4	Stichting Voedsel Verbindt/Voedsel Verbindt	€ 50.000	
5.3.4	Stichting Voedsel Verbindt/bijdrage PNH aan programmabureau	€ 125.000	Nieuw
5.3.4	Stichting Voedsel Verbindt/bijdrage aan uitvoeringsagenda	€ 400.000	Nieuw
5.4.2	Gemeente Zaanstad, Knooppunt Kogerveld	€ 3.000.000	
5.4.2	Gemeente Zaanstad, Knooppunt Zaandam	€ 1.000.000	

5.4.2	Gemeente Haarlem/ Gebiedsontwikkeling Koepelterrein Versnelling binnenstedelijk bouwen	€ 1.000.000	

Programma 6 - Groen

OD	Naam subsidie aanvrager	Max subsidie 2020	Gewijzigd
6.1.2	Groengebied Amstelland; Groene Uitweg Gaasperplas Centraal (GV66)	€ 450.000	
6.1.2	Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier (NHN23) 6 ha, 3e fase	€ 239.144	
6.1.2	Gemeente Schagen; Boskerpark realisatie NNN Inrichting (NHN16)	€ 247.000	
6.1.2	Landschap Noord-Holland; NNN inrichting Zandpolder (NHN17)	€ 700.000	
6.1.2.	Groene Uitweg; Fietsbrug Nigtevecht (GV15); Provincie Utrecht	€ 660.775	Nieuw
6.1.3.	Vereniging samen Cabomba aanpakken; Aanpak Cabomba in Havens	€ 200.000	Nieuw
~~6.1.4~~	~~Landschap Noord-Holland; Transitie natte teelten Laag Holland~~	~~€ 100.000~~	Verwijderen
~~6.1.4~~	~~Landschap Noord-Holland; CO2 buffer Veenmos~~	~~€ 80.000~~	Verwijderen
~~6.2.1~~	~~Natuurmonumenten; Overgangsbeheer Life~~	~~€ 255.500~~	Verwijderen
6.2.1	Natuurmonumenten; Life monitoring	€ 3.531	Nieuw
6.2.1	Stichting Natuurcollectief Noord-Holland; Begeleiding kleine natuurbeheerders	€ 35.000	
6.2.1	Vereniging Agrarisch Natuur- en Landschapsbeheer Water, Land & Dijken; Correctie Beheervergoeding	€ 35.000	
~~6.2.1~~	~~Staatsbosbeheer; Toezicht natuurgebieden~~	~~€ 213.000~~	Verwijderen
6.2.1	Scan-Gis voor het Agrarisch natuurbeheer; Gebiedscoöperatie Noord-Holland Zuid U.A.	€ 45.692	Nieuw
6.2.2	Agrarische Natuurvereniging Hollands Noorden; Doorontwikkelen Akkerbeheer	€ 45.000	
6.2.2	Goois Natuurreservaat	€ 841.460	
6.2.2	Nationaal Park Zuid-Kennermerland	€ 121.789	
6.2.2	Nationaal Park Duinen van Texel	€ 166.530	
6.2.2	Gemeente Haarlemmermeer: Invoering duurzaam watersysteem en aanleg ondiepe plas PARK21	€ 5.697.359	
6.2.2	Gemeente Haarlemmermeer; Groen-recreatieve projecten	€ 2.070.000	
6.2.2	Stichting Wandelnet; coördinatie en systeembeheer van de landelijke routenetwerken wandelen 2020-2023	~~€ 60.000~~ € 157.340	Gewijzigd
6.2.2	Stichting Landelijk Fietsplatform; coördinatie en systeembeheer van de landelijke routenetwerken fietsen 2020-2023	~~€ 60.000~~ € 100.000	Gewijzigd
6.2.2	Stichting Fietsplatform: Landelijke Icoonroute	€ 22.000	Nieuw
6.2.2	Regio Gooi- en Vechtstreek; afronden 1e fase pilot Biocomposiet	€ 30.000	Nieuw
6.2.4	Faunabeheereenheid	€960.000	
6.3.2	Landschap Noord-Holland; Uitvoering Programma 'Betrekken bij Groen'	~~€ 608.000~~ € 708.000	Gewijzigd
6.3.2	Vereniging Agrarisch Natuur- en Landschapsbeheer Water, Land & Dijken; Boerderij-educatie Laag Holland	€ 80.000	
6.3.2	Bureau Promotie Laag Holland	€ 80.000	
6.3.2.	Vogelbescherming Nederland; Interreg project BIO BUILD	€ 92.000	Nieuw
6.3.3	Merk Fryslân; Vermarkten Wadden Werelderfgoed	€ 610.000	

6.3.3	Stichting Sense of place; Project Sense of place	€ 350.000	
6.3.3	Natuur- en Milieufederatie Noord-Holland; De donkerte van het waddengebied	€ 200.000	Nieuw
6.3.3	Stichting Acacia Water; Zoete Toekomst Texel	€ 405.000	Nieuw
6.3.3	Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier	€ 7.000.000	Nieuw
6.3.3	Natuur- en Milieufederatie Noord-Holland; Donkerte van de Wadden	€ 181.575	Nieuw
6.3.3	Stichting Feel The Night; Project Dark Sky Wadden	€ 350.000	
6.3.3	Landschapsbeheer Groningen; Terpen- en Wierdenland	€ 350.000	
6.3.3	Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier; Koepelkosten Ruim baan voor Vissen	€ 413.000	
6.3.3	Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier; Noordkop	€ 138.000	
6.3.3	Vogelbescherming Nederland; Wij- en Wadvogels	€ 400.033	

Programma 7 - Cultuur & erfgoed

OD	Naam subsidie aanvrager	Max subsidie 2020	Gewijzigd
7.1.1	Vereniging Dorpswerk Noord-Holland	€ 60.000	
7.1.1	Sportservice	€ 120.000	
7.2.1	Plein C	~~€ 250.000~~ € 300.000	Gewijzigd
7.2.1	Probiblio	~~€ 2.384.240~~ € 2.834.240	Gewijzigd
7.3.1	Stichting NMF/Steunpunt M&A	~~€ 180.865~~ € 180.864	Gewijzigd
7.3.1	Mooi Noord-Holland/Steunpunt M&A	~~€ 279.135~~ € 279.136	Gewijzigd
7.3.2	Molenfederatie	€ 15.000	
7.3.2	Noord-Hollands Archief	€ 125.000	
7.3.3	Museum Kaap Skil/Beheer- en behoudaspecten permanente tentoonstelling Palmhoutwrak	€ 360.000	
7.3.3	Stichting Huis van Hilde/publieksfunctie Huis van Hilde	€ 125.000	
~~7.4.1~~	~~Staatsbosbeheer/Wierdijk~~	~~€ 330.000~~	~~Verwijderd~~
7.4.1	ROP Midden West	€ 17.000	Nieuw
~~7.4.2~~	~~Waternet/Fort Spion~~	~~€ 330.000~~	Verwijderd
7.4.2	Stichting Liniebreed Ondernemen/publiekscommunicatie Stelling van Amsterdam	~~€ 74.000~~ € 90.000	Gewijzigd
7.4.2	Fort Resort Beemster/Restauratie Fort aan de Middenweg	€ 600.000	
7.4.2	Gemeente Gooise Meren/Vestingplein Muiden	€ 800.000	
7.4.2	Gemeente Gooise Meren/herstructurering parkeerplaatsen, openhouden schootsvelden, verlegging Mariahoeveweg	€ 2.200.000	
7.4.2	Stichting Pampus, vernieuwen ontvangstgebouw en energieneutrale maatregelen	€ 500.000	Nieuw
7.4.2	Stichting Fort van Hoofddorp, informatievoorziening Stelling van Amsterdam op Fort bij Hoofddorp	€ 90.000	Nieuw
7.4.2	Stichting Fort van Hoofddorp/Fort bij Hoofddorp	€ 110.000	
7.4.2	Vestigingsmuseum Naarden/ Gele loods, restauratie en informatiepunt Vesting Naarden en Nieuwe Hollandse Waterlinie	€ 330.000	Nieuw
7.4.2	Landschap NH, kanon bezoekerscentrum Fort K'IJK	€ 7.000	Nieuw

Provincie Noord-Holland

POSTBUS 3007 | 2001 DA HAARLEM

Provinciale Staten van Noord-Holland
door tussenkomst van de statengriffier mw. drs. K. Bolt
Dreef 3, tweede etage
2012 HR HAARLEM

Gedeputeerde Staten
Uw contactpersoon
dhr J. Koning
CZ/FIN

Telefoonnummer +31235144992
koningj@noord-holland.nl

Verzenddatum
15 JAN. 2020

Kenmerk
1335385/1335389

Uw kenmerk

Betreft: Eerste begrotingswijziging 2020

Geachte leden,

Hierbij ontvangt u ter besluitvorming de bijgaande statenvoordracht met het bijbehorende ontwerpbesluit, met bijlagen, over de eerste begrotingswijziging 2020

Hoogachtend,

Gedeputeerde Staten van Noord-Holland,

provinciesecretaris
R.M. Bergkamp

voorzitter
J.C. van der Hoek

2 bijlage(n)

- Voordracht eerste begrotingswijziging 2020
- Eerste begrotingswijziging 2020

Postbus 3007
2001 DA Haarlem
Telefoon (023) 514 3143

Houtplein 33
2012 DE Haarlem
www.noord-holland.nl
Kvk-nummer 34362354
Btw-nummer NL.0010.03.124.B.08

PROTOCOL VOOR DE ACCOUNTANTSCONTROLE OP DE JAARSTUKKEN 2019 VAN DE PROVINCIE NOORD-HOLLAND

1. Inleiding

Provinciale Staten hebben aan Publiek Belang Accountants B.V. opdracht verstrekt de accountantscontrole als bedoeld in artikel 217 lid 2 Provinciewet, voor de provincie Noord-Holland uit te voeren met ingang van de controle van het boekjaar 2018 tot en met het boekjaar 2020 met de mogelijkheid tot verlenging met twee keer één jaar. De jaarstukken en het financieel beheer, zoals uitgeoefend door of namens het college van Gedeputeerde Staten, zijn object van controle.

1.1 Doelstelling

Provinciale Staten moeten voor de uitvoering van de accountantscontrole aan een aantal zaken nader invulling geven. Met dit protocol stellen Provinciale Staten nadere aanwijzingen vast die specifiek van toepassing zijn voor de controle van de jaarstukken 2019 en de controle van de SISA bijlage (zie voetnoot).

1.2 Wettelijk kader

De Provinciewet, art. 217 lid 2, schrijft voor dat de Staten één of meer accountants aanwijzen als bedoeld in art. 393 eerste lid Boek 2 Burgerlijk Wetboek voor de controle van de in art. 201 Provinciewet bedoelde jaarrekening en het daarbij verstrekken van een accountantsverklaring en het uitbrengen van een rapport van bevindingen.

2. Normenkader

Ten behoeve van de controle wordt een normenkader opgesteld.

Het normenkader is nodig voor de controle door de externe accountant, specifiek de jaarlijkse interim controle en de jaareindecontrole 2019. In Noord-Holland is het de procedure dat in het najaar een concept normenkader door de directie wordt vastgesteld voor de uitvoering van de interim controle. Begin 2020 komt het definitieve normenkader beschikbaar.

Volgens de Kadernota Rechtmatigheid 2018 van de commissie Besluit Begroting en Verantwoording hoeven Provinciale Staten dit normenkader niet expliciet vast te stellen, maar kunt u het kader ook bevestigen door het voor kennisgeving aan te nemen’.

1 Te hanteren goedkeuring- en rapporteringtoleranties

Goedkeuringstolerantie
De accountant gebruikt ten behoeve van de oordeelsvorming over de jaarrekening van de provincie Noord-Holland, de volgende goedkeuringstoleranties:

Goedkeuringstolerantie	Goedkeurend	Beperking	Oordeelsonthouding	Afkeurend
Fouten in de jaarrekening (% lasten)	<= 1%	> 1% < 3%	-	>= 3%
Onzekerheden in de controle (% lasten)	<= 3%	> 3% <10%	>=10%	

Rapporteringtolerantie
Voor de rapporteringtolerantie stellen de Staten als maatstaf dat de accountant elke fout of onzekerheid ≥ € 400.000 rapporteert.

2. 2 Rechtmatigheid
Rechtmatigheid in het kader van de accountantscontrole heeft betrekking op het voldoen aan de wettelijke kaders en regelgeving en strekt zich uit over alle baten en lasten evenals de balansmutaties in de jaarrekening. Aan deze baten en lasten en balansmutaties liggen financiële beheerhandelingen ten grondslag.

Het Besluit Accountantscontrole decentrale overheden (Bado). onderscheidt de volgende financiële beheerhandelingen:
- Overdrachten aan of van natuurlijke personen en aan rechtspersonen (bijvoorbeeld subsidies, uitkeringen, belastingen en heffingen);
- Transacties waarbij een tegenprestatie wordt verkregen of geleverd;
- Financieringen, waaronder opgenomen en uitgezette leningen en de daarbij behorende rente en aflossingen;
- Vermogensmutaties (bijvoorbeeld {rechtstreekse} mutaties van reserves en voorzieningen en de afschrijvingssystematiek).

De accountantscontrole voor de provincie Noord-Holland richt zich op de beoordeling of deze financiële beheerhandelingen zijn uitgevoerd volgens de wet- en regelgeving en of dit in de administratie op de juiste wijze is vastgelegd.

Rechtmatigheidscriteria
In het kader van de rechtmatigheidscontrole kunnen 9 rechtmatigheidscriteria worden onderkend:
1. het begrotingscriterium;
2. het voorwaardencriterium;
3. het misbruik en oneigenlijk gebruikscriterium;
4. het calculatiecriterium;
5. het valuteringcriterium;
6. het adresseringscriterium;
7. het volledigheidscriterium;
8. het aanvaardbaarheidscriterium en
9. het leveringscriterium.

In het kader van het getrouwheidsonderzoek wordt door de accountant al aandacht besteed aan de meeste van deze criteria. Voor de oordeelsvorming over de rechtmatigheid van het financieel beheer zal extra aandacht besteed moeten worden aan de volgende rechtmatigheidscriteria:

1. Het begrotingscriterium;
Hierbij vindt toetsing van de gerealiseerde lasten aan de begrote lasten plaats, opdat van overschrijdingen kan worden vastgesteld of deze passen binnen het geformuleerde beleid en of ze verwijtbaar zijn.

2. Het voorwaardencriterium.
Dit betreft toetsing aan nadere voorwaarden die in specifieke wet- en regelgeving is opgenomen. Concreet betekent dit dat door Provinciale Staten limitatief moet zijn bepaald aan welke, in wet- en regelgeving vastgelegde voorwaarden de accountant moet toetsen.

3. *Het misbruik en oneigenlijk gebruik criterium (M&O-criterium)*;
Het misbruik en oneigenlijk gebruikscriterium betreft de toetsing van het gevoerde beleid ter voorkoming en bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik.

3. Strekking verklaring bij de jaarstukken

De accountant zal GS vooraf op de hoogte stellen bij een mogelijke clausulering van de accountantsverklaring. Als een clausulering van de verklaring plaatsvindt, zal door de accountant in zijn rapport van bevindingen aan PS een nadere toelichting worden gegeven. Bij het maken van een afweging over de strekking van de verklaring betreffende rechtmatigheid moet worden meegenomen in hoeverre sprake is van aanspreekbaar/beïnvloedbaar gedrag door GS/het ambtelijk apparaat of in hoeverre regels/voorschriften door externe invloeden niet konden worden nageleefd (vertraging bij aanleverende/aanvragende instellingen/instanties, vertraging in oplevering van vereiste externe controlerapporten etc.).

[1] **SISA** staat voor *single information en single audit*. Het is een systematiek die in Nederland door de Rijksoverheid is ingevoerd voor de verantwoording van onder andere specifieke uitkeringen aan medeoverheden. Hierdoor hoeven gemeenten en provincies voortaan nog maar op één moment per jaar (*single information*) informatie aan het Rijk te leveren. Bij de controle van deze informatie wordt vervolgens gesteund op de controle die de organisatie zelf al uitvoert (*single audit*). De Rijksoverheid voert hiervoor geen aparte controle (meer) uit.

Provincie Noord-Holland

2020

VOORDRACHT

Provinciale Staten van Noord-Holland

Haarlem,

Onderwerp: Gewijzigd protocol voor de accountantscontrole op de jaarstukken 2019

Kenmerk:

Bijlagen: **ontwerpbesluit**
Gewijzigd controleprotocol 2019

1. Inleiding

De Provinciewet, art. 217 lid 2, schrijft voor dat de Staten één of meer accountants aanwijzen als bedoeld in art. 393 eerste lid Boek 2 Burgerlijk Wetboek voor de controle van de in art. 201 Provinciewet bedoelde jaarrekening en het daarbij verstrekken van een accountantsverklaring en het uitbrengen van een rapport van bevindingen.

Provinciale Staten hebben aan Publiek Belang Accountants B.V. opdracht verstrekt de accountantscontrole als bedoeld in artikel 217 lid 2 Provinciewet, voor de provincie Noord-Holland uit te voeren met ingang van de controle van het boekjaar 2018 t/m het boekjaar 2020 met de mogelijkheid tot verlenging met twee keer één jaar. De jaarstukken en het financieel beheer zoals uitgeoefend door of namens het college van Gedeputeerde Staten, zijn object van controle.

Provinciale Staten moeten voor de uitvoering van de accountantscontrole aan een aantal zaken nader invulling geven.

2. Controleprotocol

Bij besluit van 11 november 2019 (Voordracht 79) hebben Provinciale het protocol voor de controle van de jaarstukken 2019 vastgesteld. Daarbij is de rapporteringstolerantie vastgesteld op € 100.000,-. Als een bevinding wordt gedaan van boven de 100.000 euro dan moet de accountant daarover rapporteren.

In de Rekeningencommissie van 12 december 2019 is met de accountant van Publiek Belang gesproken over de hoogte van dit bedrag.

De accountant gaf daarbij aan dat de goedkeuringsgrens 8 miljoen euro is. De wettelijke regels schrijven voor dat als fouten met een omvang groter dan 5% worden geconstateerd deze worden meegenomen in de rapportering. Blijft een bevinding onder een bedrag van 400.000 euro dan wordt deze niet in de evaluatie meegenomen. De accountant stelt voor het vorig jaar vastgestelde bedrag van de rapporteringstolerantie wat op te hogen.

Gehoord de reactie van de accountant adviseert de Rekeningencommissie de Statencommissie Economie, Financiën en Bestuur Provinciale Staten voor te stellen de rapporteringtolerantie vast te stellen op 400.000 euro.
Dit betekent dat fouten groter of gelijk aan 400.000 euro moeten worden meegenomen in de rapportering.

3. Speerpunten Voor de controle van de jaarstukken kunnen max. drie speerpunten worden meegegeven aan de accountant. De Rekeningencommissie constateert dat er met het project 'Financiële Hygiëne' al een fors pakket met speerpunten ligt. De Rekeningencommissie heeft daaraan niets toe te voegen.

4. Voorstel
Met dit gewijzigde protocol stellen Provinciale Staten nadere aanwijzingen vast die specifiek van toepassing zijn voor de controle van de jaarstukken 2019 en de controle van de SISA bijlage.
Indien nodig kan het controleprotocol tussentijds bijgesteld worden.

Ik stel u namens de Statencommissie Economie, Financiën en Bestuur voor het bijgaande ontwerpbesluit vast te stellen.

S.S. Doevendans , voorzitter Statencommissie Economie, Financiën en Bestuur

M. de Zwart , griffier commissie

Ontwerpbesluit

Nr.

Provinciale Staten van Noord-Holland;

gelezen het advies van de Rekeningencommissie van 12 december 2019;

gelezen de voordracht van de Statencommissie Economie, Financiën en Bestuur

van 24 februari 2020;

besluiten:

- de rapporteringstolerantie voor de controle van de jaarstukken 2019 te wijzigen en vast te stellen op € 400.000;
- het gewijzigde protocol voor de accountantscontrole op de jaarstukken 2019 van de Provincie Noord-Holland vast te stellen.

Haarlem,

Provinciale Staten voornoemd,

, voorzitter

, statengriffier

Provincie Noord-Holland

Economie Financiën en Bestuur

Dossiernummer	2127
Extern Zaak ID	1329084
Vertrouwelijk	Nee
Vergaderdatum	24 februari 2020
Agendapunt	13.a
Omschrijving	MRA: Besluit samenwerkingthema's Duurzaamheid Top MRA d.d. 18 oktober jl. (C-agenda RKW (trekkende cie.) 10-2-2020 en C-agenda cies. EFB en M&B 24-2-2020)
Organisatieonderdeel	BEL/IOT

Bijlagen
4. 1329084 1329089 Afsprakenoverzicht Duurzaamheid Top met toelichting MRA.pdf
Brief aan PS over besluit samenwerkingsthema's Duurzaamheid Top MRA.pdf

Geagendeerd	**Vergaderdatum**
Overdracht vanuit GS	20 januari 2020
Ingekomen stukken ter kennisname	31 januari 2020
Ruimte Wonen en Klimaat	10 februari 2020
Economie Financiën en Bestuur	**24 februari 2020**
Mobiliteit & Bereikbaarheid	24 februari 2020

Toelichting

Op 18 oktober heeft de Duurzaamheid Top MRA plaats gehad. Hierbij is besloten om aan de besturen van gemeenten en provincies voor te stellen op een vijftal thema's gezamenlijk actie te ondernemen. Het betreft de volgende actiethema's :

1. Gezamenlijk duurzaam inkopen en opdrachtgeven via vijf inkooppakketten
2. Samen komen tot een circulaire aanpak op textiel
3. Uitwerken van duurzaam bouwen van woningen via het programma Cirkelstad
4. Onderwijs- en arbeidsmarktkansen gekoppeld aan de klimaatopgave
5. Monitoring MRA-positie en -inzet op transitie naar een duurzame economie
   Hierbij heeft Noord-Holland aangeboden om als trekker op te treden voor monitoring duurzaamheid (5). Voorgesteld wordt dat wij vanwege de bestaande deelname van de provincie in het programma Cirkelstad (via c-creators), geen aanvullende afspraken

in MRA verband maken op het actiethema (3) ‘Duurzaam bouwen van woningen via het programma Cirkelstad’.

metropool regioamsterdam

Definitieve set afspraken MRA Duurzaamheid Top

In dit document vindt u de definitieve set van vijf afspraken die tijdens de MRA Duurzaamheid Top van 18 oktober jl. zijn toegelicht en besproken en waarvoor een groot draagvlak bleek te bestaan. Het betreft de afspraken over:

1. Gezamenlijk duurzaam inkopen en opdrachtgeven via vijf inkooppakketten
2. Samen komen tot een circulaire aanpak op textiel
3. Uitwerken van duurzaam bouwen van woningen via het programma Cirkelstad
4. Onderwijs- en arbeidsmarktkansen gekoppeld aan de klimaatopgave
5. Monitoring MRA-positie en -inzet op transitie naar een duurzame economie

Tijdens de Duurzaamheid Top bleek dat er voor deze concept-afspraken voldoende draagvlak bestaat bij de aanwezige bestuurders om deze afspraken met een positief advies ter besluitvorming aan de eigen colleges voor te leggen. Het verzoek aan elk van de MRA-partijen is om deze besluitvorming nog dit jaar in het college te laten plaatsvinden. De afspraken worden afzonderlijk aan u voorgelegd. Er is dus ruimte om als college slechts een deel van de afspraken te onderschrijven. In het geval van de afspraak over Cirkelstad wordt u gevraagd om aan te geven of het college (al dan niet samen met regiopartners) een project in gaat brengen, of uitspreekt de uitwerking actief te ondersteunen en volgen.
In vergelijking met de versie die voorlag tijdens de Duurzaamheid Top zijn hier en daar wat wijzigingen in de tekst doorgevoerd, vooral om deze te verduidelijken. De inhoud van de afspraken is in essentie ongewijzigd gebleven.
Wij verzoeken u om het standpunt van uw college m.b.t. deze afspraken aan ons kenbaar te maken zodra hierover besluitvorming heeft plaatsgevonden. Voor de afspraak over het bouwprogramma Cirkelstad (afspraak 3) vragen wij u tevens aan te geven via welk van de drie in de tekst opgenomen mogelijkheden u de bijdrage levert. Wij verzoeken u om uw reactie te sturen naar e.oskam@amsterdam.nl. Zoals tijdens de Duurzaamheid Top afgesproken ontvangen wij uw reactie graag uiterlijk op 31 december dit jaar. Met de bestuurlijk trekkers van de Top zullen wij bespreken of er nog een moment wordt geprikt voor de officiële ondertekening van de afspraken, bijv. tijdens de MRA-conferentie begin 2020.

Tijdens de Top van 18 oktober jl. is ook afgesproken om in juni 2020 een 2e Duurzaamheid Top te organiseren. Op die Top worden in ieder geval de vier concept afspraken voorgelegd die tijdens de afgelopen Top na de pauze zijn besproken. Deze zijn dus voor dit moment nog niet aan de orde en worden in afstemming met u voor juni 2020 nader uitgewerkt. De datum voor deze 2e Top wordt op korte termijn bekend. U ontvangt daarover nader bericht.

Gezamenlijk duurzaam inkopen en opdrachtgeven via vijf inkooppakketten

Wat spreken we af?

We stellen de volgende vijf inkooppakketten vast waarop vanuit de MRA vanaf 2020 wordt gestart met circulair inkopen. Deze pakketten zijn:

1. Bewegwijzering & verkeersborden (827)
2. Asfalt (833)
3. Bestratingsproducten en bestraten (beton) (832)
4. Kantoorinrichting (203)
5. Cateringdiensten (719)

Dit betekent concreet:

- dat iedere MRA-partner vanaf januari 2020 het betreffende pakket en de daaronder vallende producten circulair uitvraagt op het moment dat dit voor een MRA-partner aan de orde is;
- dat via subgroepen van de werkgroep circulair inkopen op deze vijf inkooppakketten nu de gunningscriteria en eisen worden uitgewerkt en marktconsultatie zal plaatsvinden;
- dat daarmee de aanbestedingsdocumenten worden voorbereid die MRA partijen als standaard gaan gebruiken.

Daarmee wordt een minimale set aan criteria en eisen vastgesteld die overheden gaan uitvragen.

Dat houdt in:

- dat MRA-overheden de tenderdocumenten (zoals marktconsultatieverslagen en bestekken) van de trajecten uitwerken en met elkaar gaan delen via de werkgroep Circulair Inkopen en Opdrachtgeverschap.
- dat in de uitwerking van criteria iedereen kan bijdragen. Waarbij grotere MRA partijen waarschijnlijk meer mogelijkheid hebben hieraan rechtstreeks bij te dragen. Dat betekent dat partijen die niet direct hebben kunnen bijdragen aan de ontwikkeling van de criteria zich verplichten de uitwerking te volgen en resultaten in hun inkoop toe te passen.
- dat iedere MRA-deelnemer online de MRA Circulaire Inkoopkalender bijhoudt, zodat de deelnemers van elkaar kunnen zien wanneer er met een circulair inkooptraject wordt gestart bij een andere gemeente en een contactpersoon kan benaderen rondom trajecten die al afgerond zijn.

Wat zijn de consequenties voor MRA-partijen in termen van capaciteit?

De uitwerking verloopt via de werkgroep inkoop en opdrachtgeven. Zoals aangegeven nemen de grotere MRA partijen en de gemeente die deze afspraak gaat trekken hierin zo nodig het voortouw om op die manier te borgen dat ook kleinere gemeenten mee kunnen doen in dit traject.

Wat zijn de financiële gevolgen voor MRA-partners?

Uitgangspunt is dat vanwege de te bereiken omvang van de uitvraag Circulair inkopen de kosten niet hoger zullen worden dan het niveau van de huidige inkoop.

Toelichting

Aanleiding voor de afspraak

Vorig jaar zijn mede op initiatief van de Amsterdam Economic Board afspraken gemaakt over circulair inkopen en opdrachtgeverschap. De MRA-gemeenten, beide provincies en de vervoerregio richten zich op 10% circulair inkopen en opdracht geven in 2022, 50% in 2025 en op volledig circulair inkopen rond 2030.

Er is nu een roadmap uitgewerkt om aan deze afspraak gericht invulling te geven. Deze roadmap is door vertegenwoordigers van gemeenten /provincies en de Amsterdam Economic Board opgesteld, een product van de MRA-werkgroep inkoop en opdrachtgeverschap en bestuurlijk vastgesteld in het portefeuillehouders overleg duurzaamheid van 16 mei jl. In juni is de roadmap aan alle MRA-overheden toegezonden. Deze roadmap bevat 102 inkooppakketten die na volledige uitwerking invulling geven aan 100 % circulair inkopen. In principe is uitgangspunt dat MRA partijen zelf kunnen bepalen hoe deze inkooppakketten worden ingevuld. We zien echter dat het lastig is om tot een concrete start van uitwerking te komen. Vandaar dat nu wordt vastgelegd dat we aan de slag gaan met vijf concrete inkoop pakketten als start voor de uitrol daarna van de overige pakketten in de komende jaren.

Wat willen we bereiken?

Met de vijf inkooppakketten geven we een extra impuls en een concrete start aan het inkooptraject en een duidelijk signaal aan de markt. De ervaring die met deze inkooppakketten nu wordt opgedaan, wordt benut voor de 'uitrol' van de overige inkooppakketten in de komende jaren en voor innovatie op circulair inkopen. Het betreft pakketten waar inmiddels de nodige praktijkervaring mee is opgedaan. Om de ervaring zo breed mogelijk te maken is gekozen voor zowel pakketten in de openbare ruimte als voor pakketten die op de organisatie zelf betrekking hebben. De werkgroep inkoop en opdrachtgeven geeft aan dat dit kansrijke pakketten zijn.

Belangrijk aspect is dat we met het vaststellen van deze inkooppakketten een duidelijk signaal aan de markt geven en de markt als het ware dwingen zich in te stellen op Circulaire leveringen. Uiteraard blijft het voor MRA partijen altijd mogelijk aan de uitgewerkte circulaire inkooppakketten nog eigen aanvullingen te doen, bijvoorbeeld om te verbreden naar volledig sociaalmaatschappelijk inkopen (toevoegen sociaal maatschappelijke component).

Samen komen tot een circulaire aanpak op textiel

Wat spreken we af?

1. MRA-partijen zetten in op het creëren van inzicht in waar het onder hun verantwoordelijkheid ingezamelde textiel blijft, door:
    a. Met hun contractpartner(s)/inzamelaar(s) van textiel af te spreken dat zij inzicht geven in de verwerkingsroute van het ingezamelde textiel;
    b. Bij nieuwe aanbestedingen voor de inzameling en verwerking van textiel best practices uit de MRA te benutten om textiel maximaal circulair te verwerken.
2. MRA-partijen ondersteunen het initiatief Innovation Centre for Circular Textile om te komen tot circulaire verwerking van het niet-herdraagbare textiel tot circulaire grondstoffen in de MRA.
3. MRA-partijen roepen designers en producenten van textiel binnen de MRA op om circulaire grondstoffen toe te passen in hun design en hun producten.
4. Tijdens de State of the Region 2020 terugkoppeling te geven over deze acties.

Wat zijn de consequenties voor MRA-partijen in termen van capaciteit?

Door de MRA-werkgroep Textiel wordt een uitvraag voorbereid, waarmee de actie onder 1a door elke gemeente afzonderlijk ingezet kan worden. Dit kost eenmalig (weinig) tijd om een uitvraag te doen en antwoord te ontvangen.
Bij nieuwe aanbestedingen voor textiel kunnen MRA-partners gebruik maken van de kennis in de MRA en kunnen zij zo tijd besparen.

Wat zijn de financiële gevolgen voor MRA-partners?

Er zijn geen directe financiële consequenties.

Toelichting

Aanleiding voor de afspraak

De MRA-partijen zien kansen om de textielindustrie te verduurzamen en iets te doen aan de steeds groeiende textiel-afvalberg. Zij willen voorkomen dat verwerking van textiel onder slechte arbeids- en milieuomstandigheden plaatsvindt en met de inzameling en verwerking van textiel duurzame werkgelegenheid creëren. Dat vraagt om meer gescheiden inzameling en milieuvriendelijker verwerking van het ingezamelde textiel. MRA-partijen zetten zich daarom in om hergebruik van afgedankt textiel te stimuleren en het niet-herdraagbare textiel lokaal te verwerken tot circulaire grondstoffen om daarmee nieuwe consumentenproducten te kunnen maken. Om producenten te stimuleren deze circulaire textiele grondstoffen ook toe te passen (ontwikkelen afzetmarkt), pleiten MRA-partijen collectief voor een percentage aan textielrecyclaat in nieuwe producten bij de landelijke, Europese en mondiale overheden.

Wat willen we bereiken?

Doelstelling is het verminderen van de milieudruk van textiel door hoogwaardiger hergebruik, verbeteren van de arbeidsomstandigheden in de productie en verwerking van textiel als afvalstroom en voorkomen van kinderarbeid.

metropool regioamsterdam

Uitwerken van duurzaam bouwen van woningen via Cirkelstad

Wat spreken we af?

1. Dat een groep MRA partijen instemt met de start van het driejarige Regionaal Programma Cirkelstad. Dit houdt in dat:
   - zoveel mogelijk en ten minste vijf MRA-overheden, jaarlijks 1 eigen project aanleveren waarop de audit van het Regionaal Programma Cirkelstad wordt uitgevoerd;
   - zij gaan deelnemen aan de vier intervisie-bijeenkomsten per jaar en aan deeltrajecten rondom belemmerende regelgeving en businesscases;
   - zij een financiële bijdrage leveren voor de begeleiding en de audits van het programma
2. Dat MRA breed alle partijen, dus ook MRA-overheden die niet direct aan het Regionaal Programma Cirkelstad deelnemen, de ontwikkelingen en resultaten die uit het programma voortkomen, volgen.
3. Dat in de eerste helft van 2023 – na afloop van het driejarig traject (december 2019 – december 2022) – een slotbijeenkomst wordt georganiseerd met alle MRA partijen (dus met directe deelnemers aan het programma en ook de volgers daarvan) op basis van de uitkomsten van de pilots en de diverse bijeenkomsten die daarover tussendoor plaats hebben. Tijdens deze slotbijeenkomst worden de leerervaringen gedeeld en een voorstel voorgelegd over hoe vanaf dat moment door MRA-overheden met duurzaam bouwen kan worden omgegaan. Alle MRA partijen committeren zich nu om uitkomsten op die bijeenkomst te bespreken, daaraan bij te dragen en zich in te spannen om MRA breed tot gelijkluidende bouwafspraken voor de periode daarna te komen. Dit middels een dan te nemen besluit.

Er zijn drie mogelijkheden voor MRA partijen om aan te sluiten bij deze afspraak:

1. Als actieve deelnemer aan het RPC. Deze gemeenten leveren in overleg met het RPC jaarlijks een eigen project aan, betalen de fee en nemen actief deel aan de audit, de intervisie-sessies en het verdere programma.
2. Als actieve deelnemer aan het RPC, maar dan samen met een andere gemeente of als onderdeel van een deelregio. In dat geval wordt slechts 1 deelnemersfee betaald, kan het jaarlijks in te dienen project uit één van de (regio)gemeenten komen en is er vanuit de samenwerkende gemeenten 1 aanspreekpunt en financier richting het RPC. De samenwerkende gemeenten organiseren zelf aan de achterkant de keuze voor het jaarlijks in te brengen project, in overleg met het RPC, organiseren zelf de kennisdeling vanuit het programma naar de mensen die niet meedraaien en regelen zelf de onderlinge financiële afspraken. Er draait (in beginsel) 1 persoon mee in de intervisie-sessies van het RPC, namelijk een persoon die actief betrokken is bij het project dat dat jaar namens het samenwerkingsverband wordt ingebracht. En deze persoon is ook het aanspreekpunt vanuit de samenwerkende partijen.
3. Als gemeente die de ontwikkelingen actief volgt via de MRA werkgroep Bouw & Sloop en een bijdrage levert in de uiteindelijke besluitvorming die na uitwerking in 2023 plaats heeft. Deze gemeenten nemen deel aan een jaarlijks event georganiseerd in samenwerking met Cirkelstad over Circulair Bouwen, met speciale sessies voor MRA overheden, waarin de kennis uit het RPC wordt gedeeld.

Wat zijn de consequenties voor MRA-partijen in termen van capaciteit?

Actief deelnemende MRA partijen leveren met inzet een bijdrage aan de uitwerking van de begeleiding van de pilots. Voor de overige MRA partijen (categorie 3) zijn er in termen van capaciteit geen gevolgen

anders dan het actief volgen van ontwikkelingen en uitkomsten en het deelnemen aan de slotbijeenkomst.

Wat zijn de financiële gevolgen voor MRA-partijen?
Voor gemeenten die gedurende de gehele looptijd lid zijn van Cirkelstad bedraagt de bijdrage om actief deel te kunnen nemen in totaal 5.000 euro, gemeenten die nog niet lid van Cirkelstad zijn betalen een bijdrage van 20.000 euro voor drie jaar. Het is dus ook mogelijk om samen met een andere gemeente als deelregio deel te nemen aan het programma. In dat geval staan de gemeenten samen aan de lat om de totale investering te doen. De MRA investeert vanuit eigen programma's 85.000 euro om de kosten voor MRA partijen zo laag mogelijk te houden).

Toelichting

Aanleiding voor de afspraak
Vanuit onder meer het ontwikkelplan Circulaire Economie van de MRA willen we vanaf 2022 komen tot het circulair, energieneutraal en klimaat adaptief bouwen en renoveren van woningen. In feite werken we vanuit het principe: 'Iedere niet duurzaam (circulair) gebouwde woning is er één te veel'.
Tevens willen we in de woningbouw bereiken dat maximaal hergebruik van producten en de inzet van bouw- en sloopmateriaal uitgangspunt wordt. Dit ook bij de energietransitie voor bestaande woningen.
Vanaf februari 2018 is aardgasvrij bouwen in de MRA in beginsel het uitgangspunt. (Onder bouwen verstaan we hier verder ook renoveren). Op dit moment is circulair en klimaatadaptief bouwen en renoveren van woningen en vastgoed zoals bekend echter nog geen gemeengoed. We hebben nog te weinig voorbeelden van hoe kostenneutraal circulaire opties kunnen worden doorgevoerd bij renovatie- en nieuwbouwprojecten, we weten nog onvoldoende welke regels we moeten aanpassen om circulair bouwen volop mogelijk te maken en we kennen van elkaar nog niet alle circulaire methodes die al in de praktijk worden gebracht.
In juni is er een Nationaal Convenant Cirkelstad afgesloten met marktpartijen, overheden en het Rijk, om met het energieneutraal -circulair -en klimaatadaptief bouwen op nationaal niveau aan de slag te gaan. In de MRA zetten we er nog een stapje bij qua ambitie en starten we met een aantal marktpartijen, overheden, corporaties, de MRA, C-creators en de stichting Cirkelstad een driejarige samenwerking.
Dit is het convenant 'Regionaal Programma Cirkelstad'[1] .
De afspraak die we op de Duurzaamheid Top bezegelen, is de start van dat driejarige programma en tevens het vastleggen van de MRA brede afspraak dat uitkomsten en aanbevelingen die uit deze drie jaar durende pilots voortkomen, in een apart te houden bijeenkomst met alle MRA partijen worden besproken en dat we op basis daarvan MRA brede afspraken vastleggen over het duurzaam bouwen vanaf 2022. Het gaat in principe om bouw en renovatie van woningen. De ervaringen die hiermee worden opgedaan zijn uiteraard ook van belang voor maatschappelijk vastgoed.

Wat willen we bereiken?
We hebben de ambitie om vanaf 2022 duurzaam bouwen als uitgangspunt te nemen bij de bouw en renovatie van woningen. Concreet worden hiertoe in de komende drie jaar door elk van de samenwerkende partijen 3 woon/renovatieprojecten uitgevoerd. Een gevalideerd proces van audits en intervisie maakt het mogelijk om die projecten elke keer te verbeteren en van elkaar te leren.

[1] Zie deze link voor meer informatie.

De audit vindt plaats gebaseerd op een, door de TU Delft ontwikkelde kennisinfrastructuur. Het resultaat is dat we in 2022 uitspraken kunnen doen over kosten van circulair, -klimaat adaptief -en energieneutraal bouwen en over de daarvoor benodigde aanpassing van regelgeving. We gaan brede ervaring op doen met duurzaam bouwen, met name bij ‘lastige’ projecten.
Inzet is om een zo breed mogelijke samenwerking op te zetten, met gemeenten, corporaties en marktpartijen (ontwikkelaars/investeerders). Dit programma wordt gefaciliteerd door het Bouwprogramma van C-creators, Cirkelstad regio MRA en de MRA-programma’s Bouwen en Wonen, Energietransitie, Klimaatadaptatie en Circulaire Economie.

metropool regioamsterdam

Onderwijs- en arbeidsmarktkansen gekoppeld aan de klimaatopgave

Wat spreken we af?

1. Om met elkaar en met andere relevante stakeholders in te zetten op het binnen een jaar formeel ondertekenen van een Human Capital Agenda (HCA) Klimaatopgave Noord Holland en Flevoland;
2. Om vooruitlopend op de formele vaststelling van een HCA Klimaatopgave in 2019 drie concrete trajecten op te starten, waarin regionale overheden, bedrijfsleven en onderwijsinstellingen afspraken maken over bij-, om- en opscholingstrajecten voor essentiële functies. Gewerkt wordt aan:
    a. het opzetten van een grootschalig zij-instroom traject (100 monteurs per jaar) onder de noemer transitie-installateur in samenwerking met UWV, VTI , OTIB, Techniek Nederland, ROC v Amsterdam, ROC Nova, Alliander en Vattenfall , waarbij de door House of Skills ontwikkelde Paskamer wordt ingezet als skillstool voor de selectie en matching en opleiding van kandidaten;
    b. het opstarten van een transitietraject voor opscholing waarbij werknemers bewust worden gemaakt van benodigde skills van de toekomst in 10 bedrijven. Voorstel om dit in ieder geval uit te rollen naar partijen als Alliander, Tata Steel en Engie. In samenwerking met OTIB, Hogeschool van Amsterdam, Cross Over en Hogeschool Saxion;
    c. het ontwikkelen van een pool voor begeleiding in de praktijk voor zij-instromers in samenwerking met OTIB, Techniek NL, UWV, VTI, Vattenfall en Alliander.
3. Om binnen één jaar na de Top ten minste zes andere “Werkvloeren” in de regio te openen, bijv. in de kerngemeente van elk van de deelregio’s. De essentie is dat er (aansluitend op de bestaande deelregionale setting) plekken worden gecreëerd waar mensen zich kunnen oriënteren op het werk van de toekomst, een loopbaangesprek kunnen voeren, zich kunnen oriënteren op om- en bijscholing en workshops kunnen volgen. De Werkvloer is een concept dat in een S, M en L-versie kan worden uitgevoerd, maar ook een mobiel karakter kan hebben. Als in een wijk een verduurzamingsstap wordt uitgevoerd, kan op De Werkvloer inhoudelijke informatie over het transitietraject worden gegeven en welke arbeidsmarktbehoefte daaraan gekoppeld is.

Wat zijn de consequenties voor MRA-partijen in termen van capaciteit?

Vanuit House of Skills (MRA-budget) zal iemand opdracht krijgen om gemeenten /deelregio’s die interesse hebben in het opzetten van een Werkvloer te ondersteunen. De gemeente / deelregio waar de Werkvloer gevestigd zal worden zal moeten zorgen voor de bemensing daarvan (waarbij nadrukkelijk overigens ook lokale partners kunnen worden betrokken zoals UWV).
Per deelregio zal daarnaast menskracht en deskundigheid ter beschikking moeten worden gesteld om input te leveren t.b.v. de voorbereiding van een Human Capital Agenda Klimaatopgave. In de praktijk zal dit betekenen dat de grote gemeenten in de deelregio’s hierin het voortouw zullen nemen en dat de kleinere gemeenten op hun inzet kunnen meeliften. Daarnaast wordt van MRA-partijen verwacht dat deze een bijdrage leveren aan het mobiliseren van (MKB-)bedrijven en potentiële deelnemers voor specifieke bij-, om- en opscholingstrajecten.

Wat zijn de financiële gevolgen voor MRA-partijen?

Voor de uitrol van ‘Werkvloeren’ in de MRA als fysieke plekken waar mensen informatie en loopbaanadvies kunnen krijgen over onderwijs- en arbeidsmarktkansen binnen de duurzaamheidtransities is geld nodig (ook al is veel materiaal daarvoor al ontwikkeld en gefinancierd). Afhankelijk van de omvang zijn de kosten per Werkvloer tussen de 10 – 50 K investering en tussen de 20 – 100 K structurele kosten. Een mobiele versie kan voor een geringer bedrag worden gerealiseerd. Een deel van de

investeringskosten kan worden gedekt door House of Skills (MRA-budget). Een eigen bijdrage voor de structurele kosten vanuit de gemeente / deelregio waar de Werkvloer gevestigd zal worden blijft daarnaast echter nodig.
Het initiatief voor het in samenwerking met andere stakeholders opzetten van bij-, om- en opscholingstrajecten voor essentiële functies zal worden genomen vanuit House of Skills. Om een dergelijke operationele slagkracht te (blijven) invullen is uiteraard wel financiering voor deze organisatie noodzakelijk. Dit kan gerealiseerd worden door herallocatie van middelen (b.v. door spreekuren van sociale diensten/UWV/Leerwerkloketten).

Toelichting

Aanleiding voor de afspraak
Het realiseren van de ambities van de MRA m.b.t. verduurzaming en energietransitie wordt bedreigd door tekorten aan arbeidskrachten en door het niet aansluiten van vraag en aanbod op de arbeidsmarkt. Dit geldt uiteraard niet alleen voor onze regio, maar vraagt – zoals de SER en het Klimaatakkoord constateren – wel om een regionale aanpak en regionale regie. Er zijn allerlei – veelal kleinschalige – initiatieven, maar een (tenminste) MRA-brede bundeling van krachten en initiatieven als opmaat naar een HCA Klimaatopgave is nodig om effectief vorm te kunnen geven aan die transitie. De onderwijs- en arbeidsmarktopgave overstijgt immers gemeentegrenzen en zonder gezamenlijke inzet dreigt versnippering van kennis, kunde, ervaring en activiteiten, inefficiënte inzet van middelen en is het onmogelijk om goede afspraken te maken met koepelorganisaties, brancheverenigingen en onderwijsinstellingen. Een bundeling van de krachten in de regio op dit onderwerp is daarnaast nodig om de komende jaren uitvoering te kunnen geven aan de Regionale Energiestrategieën die worden voorbereid en om optimaal aan te kunnen sluiten op de landelijke initiatieven die op dit terrein zijn en worden ontwikkeld.

Wat willen we bereiken?
1) Met koepelorganisaties, ondernemers- en brancheverenigingen, opleidingsfondsen en onderwijsinstellingen is inmiddels een begin gemaakt met een traject dat moet resulteren in een HCA Klimaatopgave voor Noord-Holland en Flevoland en een hieraan gekoppelde MKB aanpak. Daarin moeten afspraken worden gemaakt tussen de regionale overheden en de genoemde partijen om te zorgen dat er voldoende gekwalificeerde arbeidskrachten beschikbaar zijn en komen voor het realiseren van de ambities. Elementen als bewustwording, werving en om-, her- en bijscholing met gezamenlijke organisatie van begeleiding van deelnemers, maar ook benodigde aanpassingen in het initiële onderwijs moeten hierin worden vastgelegd. De uitdaging is om daarin behalve het belang van de transitie als het belang van de betrokken marktpartijen en het belang van een zo inclusieve arbeidsparticipatie tot uiting te laten komen.
2) De OBA op het Oosterdokseiland in Amsterdam heeft op initiatief van House of Skills “De Werkvloer” geopend. Deze moet gaan fungeren als de etalage voor informatie over onderwijs- en arbeidsmarktkansen en loopbaanadvies op het terrein van (o.a.) verduurzaming en energietransitie. Het is dé plek waar informatie te verkrijgen is over skills, assessment, werken en leren. Belangrijk neveneffect van De Werkvloer is dat het voor inwoners concreet en zichtbaar wordt dat de klimaatopgave kansen op werkgelegenheid biedt en daarmee ook draagvlakverhogend werkt. In de korte tijd dat De Werkvloer op het Oosterdokseiland nu bestaat blijkt ook al dat mensen deze weten te vinden en daardoor worden geïnspireerd om in actie te komen.

Monitoring MRA-positie en -inzet op transitie naar een duurzame economie

Wat spreken we af?

1. Om te komen tot gezamenlijke afspraken over hoe jaarlijks zal worden gerapporteerd over de stand van zaken in de MRA op het terrein van duurzaamheid (met als positief bij-effect dat MRA-overheden meer inzicht verwerven in beschikbare data en monitors, de wijze waarop elk van hen daarmee bezig is en eventuele lacunes daarin). Hierbij zal maximale aansluiting worden gezocht bij de afspraak in de concept MRA-agenda om een Monitor brede welvaart MRA die jaarlijks zal worden opgesteld en bij lopende trajecten zoals de Regionale Energie Strategieën. Evenzeer zal hierbij aansluiting worden gezocht bij het PBL dat op zoek is naar een pilot regio voor hun landelijke monitoring rond Circulaire Economie.
2. Om in afstemming met de Amsterdam Economic Board in juni 2020 tijdens State of the Region ruimte te maken voor de presentatie van een eerste beeld van de staat van de MRA in termen van duurzaamheid en voor een aankondiging dat wordt gewerkt aan een methodiek die er toe leidt dat vanaf juni 2021 een beeld wordt geschetst via een – zo constant mogelijke – methodiek (opdat de cijfers jaarlijks ook goed vergelijkbaar met elkaar zijn);
3. Om vanaf juni 2021 jaarlijks tijdens de State of the Region ruimte te maken voor het presenteren van de staat van de MRA in termen van duurzaamheid volgens een – in beginsel vaste – methodiek.

Wat zijn de consequenties voor MRA-partijen in termen van capaciteit?

Een aantal grote gemeenten heeft zich inmiddels al gecommitteerd om een bijdrage (in menskracht) te leveren aan de uitvoering van deze afspraak, bijv. via deelname aan een begeleidingsgroep voor dit traject (zoals ook bestaat voor de Economische Verkenningen van de MRA). Daarnaast zal vanuit de projectgroepen circulaire economie en energietransitie input moeten worden geleverd bij de voorbereiding en vormgeving van een dergelijke rapportage. Extra inzet van kleinere gemeenten is slechts gevraagd om (bijv. via deelname aan kennisdelingsbijeenkomsten) op de hoogte te blijven van de opgedane ervaringen en deze te vertalen naar inzichten voor de eigen omgeving

Wat zijn de financiële gevolgen voor MRA-partijen?

In eerste instantie zal de uitvoering van deze afspraak worden gefinancierd met een bijdrage vanuit bestaande MRA budgetten (en zal dus geen beroep worden gedaan op additionele budgetten van MRA-partners). Na de start van de uitvoering van deze afspraak zal echter worden getracht te komen tot een bredere financiering, waarbij o.a. zal worden gekeken naar rijksmiddelen, bijdragen uit fondsen en bijdragen van regionale overheden.

Toelichting

Aanleiding voor de afspraak.

De MRA heeft de ambitie om niet alleen succesvol te zijn in termen van economische groei in engere zin, maar ook in termen van een breder welvaartsbegrip. Daarbij gaat het dus behalve om de groei van het bruto regionaal product, ook om de mate waarin iedereen daarvan meeprofiteert en om de mate waarin deze al dan niet ten koste gaat van toekomstige generaties. De afgelopen jaren zijn er op nationaal, regionaal en lokaal niveau vele initiatieven gestart om meer inzicht te krijgen in de ontwikkeling van de brede welvaart, maar tijdens het jaarlijkse State of the Region event van de MRA – het moment waarop de regio bespreekt hoe zij er voor staat – hebben deze nog geen duidelijke plaats gekregen. Hierdoor blijven de ontwikkelingen in de MRA op het terrein van bijv. milieu en duurzaamheid en de transitie naar een duurzame economie onderbelicht. Dit kan de indruk wekken dat laatstgenoemde doelstellingen (evenals sociale doelstellingen) ondergeschikt zijn aan de meer traditionele economische doelstellingen

en dit beperkt bovendien het zicht op de resultaten die we in de MRA boeken bij het realiseren van de transitie naar een duurzame economie en de geformuleerde doelstellingen op het terrein van milieu en duurzaamheid (waaronder energietransitie en circulaire economie).
De inzichten die uitvoering van deze afspraak oplevert zijn niet bedoeld om MRA-partners te kunnen afrekenen, maar om inzicht te creëren in waar extra inzet benodigd is, in wat het effect is van maatregelen, in wat een effectieve inzet van middelen is en om burgers en bedrijven goed te kunnen informeren en meenemen.

Doelstelling voor de komende jaren:

1. In de periode tot juni 2020 komen tot afspraken over hoe vanaf State of the Region 2020 gerapporteerd zal worden over de stand van zaken in de MRA op het terrein van duurzaamheid. Inzet is om daarbij maximaal aan te sluiten op lopende trajecten en op de in ontwikkeling zijnde landelijke systematiek en maximaal gebruik te maken van bestaande data en monitors. Dit vereist overleg tussen de stakeholders in de MRA (waaronder provincies, gemeenten, Amsterdam Economic Board, kennisinstellingen en bedrijven) die inzicht hebben in bestaande en ontwikkelde indicatoren of bezig zijn met het ontwikkelen daarvan (zoals de monitor brede welvaart, monitoren op provinciaal niveau, Sustainable Development Goals, doughnut methodiek, monitoring van de Routekaart Amsterdam Neutraal);
2. Een zo scherp mogelijk beeld krijgen van de situatie en ontwikkelingen in de MRA op het terrein van duurzaamheid en dit (vanaf juni 2020) jaarlijks presenteren tijdens State of the Region (bij voorkeur als onderdeel van een brede rapportage waarin ook sociale indicatoren een plaats krijgen). Hoewel het accent daarbij niet primair en expliciet gericht zal zijn op de monitoring van de effectiviteit van het beleid, zal een dergelijk beeld uiteraard ook daarin wel nader inzicht bieden.

metropool
regioamsterdam

Provincie Noord-Holland

POSTBUS 3007 | 2001 DA HAARLEM

Provinciale Staten van Noord-Holland
door tussenkomst van de statengriffier mw. drs. K. Bolt
Dreef 3, tweede etage
2012 HR HAARLEM

Gedeputeerde Staten
Uw contactpersoon
dhr J.H.M. Klinkhamer
BEL/IOT

Telefoonnummer +31235144179
klinkhamerj@noord-holland.nl

Verzenddatum
16 JAN. 2020

Kenmerk
1329087/ 1329084

Uw kenmerk

Betreft: Besluit samenwerkingsthema's Duurzaamheid Top MRA d.d. 18 oktober jl.

Geachte leden,

Ter uitvoering van art. 167, tweede lid, van de Provinciewet (inzake de actieve informatieplicht) brengen wij u het besluit van ons college ter kennis:

1. In te stemmen met verdere samenwerking in MRA-verband op de volgende vier actiethema's, zoals benoemd gedurende de Duurzaamheid Top MRA van 18 oktober jl.:
   - duurzaam inkopen en opdrachtgeven via vijf inkooppakketten
   - circulaire aanpak op textiel
   - aanpak Onderwijs- en arbeidsmarktkansen gekoppeld aan de klimaatopgave
   - Monitoring MRA-positie en -inzet op transitie naar een duurzame economie
2. In te stemmen met de rol van de provincie als trekker voor het thema monitoring duurzaamheid.
3. De provincie participeert al in het programma Cirkelstad waardoor hier geen afspraken in MRA verband voor nodig zijn.

Onderstaand wordt een schets gegeven van de samenwerking op het beleidsveld Duurzaamheid in MRA-verband en wordt bovenstaand besluit toegelicht.

Samenwerking MRA Duurzaamheid/ Circulaire Economie
De Metropoolregio Amsterdam is het samenwerkingsverband van de provincies Noord-Holland en Flevoland, 32 gemeenten en de Vervoerregio Amsterdam.
Op MRA-schaal werken bestuurders namens hun (deel)regio samen binnen de drie inhoudelijke MRA-platforms Economie, Ruimte en

Postbus 3007
2001 DA Haarlem
Telefoon (023) 514 3143

Houtplein 33
2012 DE Haarlem
www.noord-holland.nl
Kvk-nummer 34362354
Btw-nummer NL.0010.03.124.B.08

Mobiliteit aan de uitvoering van de MRA Agenda. De MRA Agenda is de inhoudelijke basis van de MRA-samenwerking.
Inmiddels is een nieuwe MRA Agenda (MRA Agenda 2.0) in de maak; onze reactie op die nieuwe MRA Agenda is op 16 december jl. besproken in uw Staten. Circulaire Economie is uiteraard één van de onderwerpen in de nieuwe MRA Agenda.
De portefeuille Duurzaamheid/ Circulaire Economie heeft binnen de MRA een overlap met de platforms Economie en Ruimte. Inhoudelijk willen de MRA-partners een voortrekkersrol vervullen in de kennis- en circulaire economie. Inzet is om van de MRA een toekomstbestendige en duurzame regio te maken.
Op het thema Duurzaamheid/ Circulaire Economie is een ontwikkelplan Circulaire Economie gemaakt voor de overheden in de regio. Het Ontwikkelpan Circulaire Economie Metropoolregio Amsterdam brengt bestaande actiepunten in programmatische samenhang. Kern van die aanpak is de samenwerking op zes grondstofstromen, het maken van een Roadmap Circulair Inkopen & Opdrachtgeverschap, het werken aan belemmerende wet- en regelgeving en monitoring. Het ontwikkelplan vormt de opmaat om handen en voeten te geven aan een circulaire MRA-economie. Van belang is dat verbreding plaatsvindt naar de hele economische sector: circulaire economie is daarin verweven. Een circulaire economie draagt namelijk bij aan lokale werkgelegenheid, innovatie en verduurzaming van transportbewegingen. De aanpak moet gebeuren in nauwe samenhang met andere onderdelen van de MRA Agenda en de energietransitie.
Het portefeuillehoudersoverleg Duurzaamheid coördineert de activiteiten/ samenwerking op het gebied van duurzaamheid en circulaire economie in de Metropoolregio. Gedeputeerden Zita Pels en Edward Stigter vertegenwoordigen de provincie in dit bestuurlijk overleg waaraan tevens per regio een vertegenwoordigende wethouder deel neemt. Voor uitgebreide informatie over deze samenwerking in MRA-verband wordt verwezen naar https://mraduurzaam.nl/wat-doen-wij/.

Op 18 oktober jl. heeft de eerste MRA Duurzaamheid Top plaatsgevonden waarin een set van vijf afspraken zijn besproken en waarvoor breed bestuurlijk draagvlak bleek te bestaan om deze ter besluitvorming voor te leggen aan de verschillende colleges.
Onderstaand wordt ingegaan op de vijf afspraken die aan de orde zijn geweest op de Duurzaamheid Top en waarover besluitvorming heeft plaatsgevonden door Gedeputeerde Staten:

Gezamenlijk duurzaam inkopen en opdrachtgeven via vijf inkooppakketten
Er worden vijf inkooppakketten vastgesteld waarop gezamenlijk vanuit MRA verband met ingang van 2020 wordt gestart met inkopen.

De uitwerking van dit onderwerp verloopt via de bestaande ambtelijke MRA werkgroep inkoop en opdrachtgeven. De provincie is hierin ook vertegenwoordigd.

Verwachting is dat vanwege de omvang van de uitvraag Circulair inkopen, de totale inkoopkosten niet hoger zullen worden dan het huidige kostenniveau van inkoop.
Vorig jaar zijn afspraken gemaakt over de gezamenlijke doelstelling ten aanzien van circulair inkopen en opdrachtgeverschap. Doelstelling is 10% circulair inkopen en opdrachtgeven in 2022, 50% in 2025 en volledig circulair inkopen rond 2030.
Benoemde vijf inkooppakketten dienen als gezamenlijke start voor circulair inkopen binnen de MRA. Andere inkooppakketten volgen.
Met het vaststellen van deze pakketten wordt een duidelijk signaal aan de markt gegeven zich in te stellen op circulaire leveringen. Betreffende afspraken passen binnen het Actieprogramma circulaire economie (2017) onder creatiespoor 6, Circulaire Organisatie. Vanaf 2020 wordt gestart met het circulair inkopen van aan te besteden pakketten:

- Bewegwijzering en Verkeersborden;
- Asfalt
- Bestratingsproducten en bestraten (beton)
- Kantoorinrichting en
- Cateringsdiensten.

Samenkomen tot een circulaire aanpak op textiel
MRA-partijen zetten in op het krijgen van inzicht in waar het onder hun verantwoordelijkheid ingezamelde textiel blijft. Daar de contractpartner(s) en inzamelaars van textiel in opdracht van de gemeenten werken, spelen met name de gemeenten binnen de MRA hierbij een belangrijke rol.
Daarnaast spreken de MRA-partijen af het initiatief 'Innovation Centre for Circular Textile' te ondersteunen. Dit om te komen tot circulaire verwerking van het niet -herdraagbare textiel tot circulaire grondstoffen binnen de MRA.
Met bovenstaand initiatief wordt ingezet op hergebruik van afgedankt textiel waarbij het niet-herdraagbare textiel lokaal wordt verwerkt tot grondstof. Hiermee kunnen nieuwe producten worden gemaakt.
Doelstelling bij deze afspraken is het verminderen van de milieudruk van textiel door hoogwaardiger hergebruik, verbeteren van de arbeidsomstandigheden in de productie en verwerking van textiel als afvalstroom en voorkomen van kinderarbeid. Betreffende afspraken passen binnen het Actieprogramma circulaire economie (2017) onder creatiespoor 2, Ketenvorming. De provincie ondersteunt het initiatief 'Innovation Centre for Circular Textile'.

Uitwerken van duurzaam bouwen van woningen via Cirkelstad
In dit kader wordt afgesproken dat een groep MRA-partijen instemt met de start van het driejarige Regionaal Programma Cirkelstad. Dit omvat inzet op het circulair, energieneutraal en klimaat adaptief bouwen in de regio. Binnen het programma brengt elke partner eigen projecten in. In deze projecten wordt gewerkt aan nieuwe beleidsinstrumenten en aan circulaire en klimaatneutrale oplossingen. Hierdoor ontstaat zicht op de praktijk, de randvoorwaarden en mogelijkheden om tot sluitende circulaire businesscases te komen. Verder wordt afgesproken dat MRA breed alle partijen, de ontwikkelingen en resultaten die uit het programma voortkomen, volgen.
Na afloop van het driejarig traject wordt een slotbijeenkomst georganiseerd met alle MRA-partijen waarop de leerervaringen worden gedeeld en wordt een voorstel voorgelegd over hoe vanaf dat moment door MRA-overheden met duurzaam bouwen kan worden omgegaan.
Ambitie is om vanaf 2022 duurzaam bouwen als uitgangspunt te nemen bij de bouw en renovatie van woningen. Concreet worden hiertoe in de komende drie jaar door elk van de samenwerkende partijen 3 woon/renovatieprojecten uitgevoerd. Een gevalideerd proces van audits en intervisie maakt het mogelijk om die projecten elke keer te verbeteren en van elkaar te leren.
Deze afspraak heeft met name betrekking op gemeenten en hun participatie in Cirkelstad. Het Bouwprogramma voor de Metropoolregio Amsterdam is een initiatief van Cirkelstad, EIB, TNO en C-creators. De provincie neemt al sinds 2018 via het ondersteunen van het Bouwprogramma van C-creators deel in het programma Cirkelstad. Ook hebben wij de intentie om in 2020 en 2021 kernpartner te worden van C-creators en lidmaatschap van Cirkelstad is daar een onderdeel van. Derhalve zijn nieuwe afspraken en financiering vanuit de provincie niet nodig. Cirkelstad is gericht op gemeenten en de activiteiten focussen op het bereiken van een systeemaanpak tussen gemeenten en partijen uit de bouwketen. Wij steunen dit door het Bouwprogramma van C-creators te steunen. De afspraken ten aanzien van Cirkelstad passen binnen het Actieprogramma circulaire economie (2017) onder creatiespoor 2 (Ketenvorming) en 5 (Ruimte).

Onderwijs- en arbeidsmarktkansen gekoppeld aan de klimaatopgave
Het realiseren van de ambities van de MRA met betrekking tot verduurzaming en energietransitie wordt bedreigd door tekorten aan arbeidskrachten en door het niet aansluiten van vraag en aanbod op de arbeidsmarkt. Dit vraagt om een regionale regie en aanpak zodat een goede aansluiting ontstaat tussen scholing en de arbeidsopgave, gekoppeld aan de klimaatopgave.
Met het oog hierop wordt afgesproken om met elkaar en met andere relevante stakeholders in te zetten op het binnen een jaar formeel ondertekenen van een Human Capital Agenda (HCA) klimaatopgave

Noord-Holland en Flevoland. Vooruitlopend op de formele vaststelling van een HCA Klimaatopgave in 2019 wordt voorgesteld drie concrete trajecten op te starten, waarin regionale overheden, bedrijfsleven en onderwijsinstellingen afspraken maken over bij-, om- en opscholingstrajecten voor essentiële functies. Daarnaast zullen binnen één jaar zes 'Werkvloeren' worden geopend in de regio. Het gaat hierbij om plekken waar mensen zich kunnen oriënteren op het werk van de toekomst, een loopbaangesprek kunnen voeren, zich kunnen oriënteren op om- en bijscholing en waar workshops kunnen worden gevolgd.
Aan de uitrol van Werkvloeren in de MRA als fysieke plekken waar mensen informatie en loopbaanadvies kunnen krijgen over onderwijs- en arbeidsmarktkansen binnen de duurzaamheidstransities zijn kosten verbonden. Deze kosten worden gedeeltelijk gedekt uit MRA-budget. Een eigen bijdrage voor structurele kosten is nodig van de gemeente/ deelregio waar de Werkvloer gevestigd zal worden. Het initiatief voor het in samenwerking met andere stakeholders opzetten van bij-, om- en opscholingstraject voor essentiële functies zal worden genomen vanuit House of Skills.
Deze afspraken dragen bij aan het beschikbaar komen van voldoende gekwalificeerde arbeidskrachten voor het realiseren van de ambities met betrekking tot verduurzaming en energietransitie. Bovenstaande afspraken sluiten aan op de provinciale UitvoeringsAgenda Veerkrachtige Arbeidsmarkt en de visie voor Noord-Holland op de aansluiting Arbeidsmarkt en Onderwijs, die de veldpartijen met ons hebben opgesteld. In de recente Actieagenda Arbeidsmarkt en Onderwijs 2020 e.v. hebben wij eenzelfde focus op benodigde vakmensen voor de klimaatgedreven transities kunnen bewerkstelligen.

Monitoring MRA-positie en -inzet op transitie naar duurzame economie
Voorstel is gezamenlijke afspraken te maken over de wijze waarop wordt gerapporteerd over de stand van zaken in de MRA op het terrein van duurzaamheid. Hierbij zal zo veel mogelijk aansluiting worden gezocht bij andere monitoringinstrumenten zoals de Monitor brede welvaart MRA en de landelijke monitoring rond Circulaire Economie. Dit maakt het mogelijk inzicht te krijgen in de stand van zaken met betrekking tot duurzaamheid binnen de MRA. Op termijn wordt het mogelijk jaarlijks de ontwikkeling op het vlak van duurzaamheid te schetsen.
De uitvoering van deze afspraak wordt gefinancierd met een bijdrage vanuit bestaande MRA budgetten.
Doel van bovenstaande afspraak is een beeld te krijgen van de stand van zaken en de ontwikkelingen binnen de MRA op het vlak van duurzaamheid en Circulaire Economie. Inzet is deze monitor onderdeel te laten zijn van een brede rapportage waarin ook sociale indicatoren een plaats krijgen. Resultaten worden gepresenteerd tijdens het event "State of the Region", dat jaarlijks door de MRA wordt georganiseerd. De

provincie heeft aangeboden als trekker op te treden voor de uitwerking monitoring duurzaamheid omdat dit aansluit bij de uitwerking van de monitor circulaire economie die in IPO-verband wordt uitgewerkt.

Hoogachtend,

Gedeputeerde Staten van Noord-Holland,

provinciesecretaris
R.M. Bergkamp

voorzitter
A.Th.H. van Dijk

1 bijlage(n)

Afsprakenoverzicht Duurzaamheid Top met toelichting MRA

Provincie Noord-Holland

Economie Financiën en Bestuur

Dossiernummer	2167
Extern Zaak ID	1333282
Vertrouwelijk	Nee
Vergaderdatum	24 februari 2020
Agendapunt	14.a
Omschrijving	Bestuur: Projectverantwoording: Versterking Kwaliteit & Integriteit Lokaal Bestuur Ondermijning & Weerbaarheid (c-agenda EFB 24-2-2020)
Organisatieonderdeel	AD/KAB

Bijlagen
Projectverantwoording - Versterking Kwaliteit Integriteit Lokaal Bestuur - 11 december 2019.docx
Brief Cdk aan alle Burgemeesters - Meld Misdaad Anoniem - Eindversie 22 oktober 2019.pdf
Brief aan PS over projectverantwoording Versterking kwaliteit en integriteit lokaal bestuur.pdf

Geagendeerd	**Vergaderdatum**
Overdracht vanuit GS	20 januari 2020
Ingekomen stukken ter kennisname	31 januari 2020
Economie Financiën en Bestuur	**24 februari 2020**
Economie Financiën en Bestuur	20 april 2020

Toelichting

Ondermijning vormt een bedreiging voor onze rechtsstaat. De aanpak van ondermijning vraagt om een weerbare overheid.
Met dit besluit informeren Gedeputeerden Staten aan Provinciale Staten over de geboekte resultaten van het project Versterking Kwaliteit & Integriteit Lokaal Bestuur en de rol die de provincie Noord-Holland de komende periode op het terrein van ondermijning en weerbaarheid op zich wil nemen.

Projectverantwoording

Versterking Kwaliteit & Integriteit Lokaal Bestuur Ondermijning & Weerbaarheid

`

Het project *Versterking Kwaliteit en Integriteit Lokaal Bestuur* had als doel het verhogen van de weerbaarheid tegen ondermijnende criminaliteit in Noord-Holland, specifiek de weerbaarheid van Noord-Hollandse gemeenten en de eigen provinciale organisatie.
De opzet van het project was om in 16 maanden tijd – van september 2018 tot 31 december 2019 – al doende uit te vinden hoe de provincie zo effectief mogelijk kan bijdragen aan het verhogen van de weerbaarheid en de aanpak van ondermijnende criminaliteit.
Na het zomerreces hebben we met PS de stand van zaken van het project gedeeld. Middels dit document informeren we over de afronding van het project en blikken we vooruit.

Projectverantwoording

Voorafgaand aan de start van het project zijn drie doelstellingen in de begroting opgenomen. Hieronder zijn deze doelstellingen weergegeven, met daaronder per doelstelling de acties die hieraan hebben bijgedragen.

1. Gemeenten/regio's beschikken over een Quickscan over hun bestuurlijke weerbaarheid
Tijdens het project is samen met het RIEC Noord-Holland, Pro Facto en Arena Consulting de Quickscan Gemeentelijke Weerbaarheid voor Noord-Holland ontwikkeld. Voor deze naam (*gemeentelijke weerbaarheid)* is tijdens de ontwikkeling ervan gekozen in plaats van *bestuurlijke weerbaarheid* omdat de focus ligt op de weerbaarheid van het ambtelijk apparaat en de kwetsbare werkprocessen binnen de organisatie. 'Gemeentelijk' dekt hiermee beter de lading. Doel van de Quickscans is om een middel te kunnen aanbieden aan Noord-Hollandse gemeenten dat bijdraagt aan het creëren van een minimumniveau van weerbaarheid van het ambtelijk apparaat door de kwetsbare werkprocessen (bijvoorbeeld vergunnen, handhaven, verlenen) in beeld te brengen en hier aanbevelingen op te doen.
Deze Quickscans zijn ter pilot in drie gemeenten (Velsen, Hoorn en Den Helder) gestart en zullen, wanneer deze zijn afgerond, aan het begin van 2020 worden geëvalueerd.

2. De provincie beschikt over een actueel ondermijningsbeeld en een Quickscan over de bestuurlijke weerbaarheid
Vanuit het project is samen met de coördinator integriteit aan het Verwey-Jonker Instituut de opdracht gegeven een onderzoek te verrichten naar de kwetsbaarheid van de eigen organisatie als het gaat om ondermijning en integriteit op het gebied van de VTH-Taken (Vergunning, Toezicht, Handhaven) en de uitvoering die op afstand is gezet bij publieke verbonden partijen (zoals de omgevingsdiensten en de recreatieschappen). Het onderzoek zit in de afrondende fase en het eindrapport hiervan zal in januari worden opgeleverd.

Wat betreft de ondermijningsbeelden heeft RIEC Noord-Holland voor de politie eenheid Noord-Holland naast de lokale ondermijningsbeelden ook een ondermijningsbeeld voor de gehele provincie (regionaal ondermijningsbeeld) opgesteld.
RIEC Amsterdam Amstelland heeft ondermijningsbeelden voor de gemeenten Amsterdam en Amstellandgemeenten opgesteld. RIEC Midden-Nederland heeft ditzelfde gedaan voor de gemeenten in de Gooi- en Vechtstreek. Hiermee is de hele provincie voorzien.

3. Er is een strategisch handelingsperspectief opgesteld
Een belangrijke rol voor de provincie – ook op dit terrein – is om een antwoord te hebben op gemeentegrens overstijgende problematiek. Hiertoe zijn verschillende initiatieven vanuit het project opgestart zoals de gezamenlijke aansluiting op Meld Misdaad Anoniem. De gemeente Amsterdam is al 2 jaar aangesloten en is bereid gevonden om de gemeenten die nieuw gaan aansluiten bij te praten over hun ervaringen en gebruik van de beschikbare data.
Via de innovatiepilots wordt gestimuleerd dat gemeenten hun *best practices* met elkaar uit te wisselen. Door de organisatie van 'kopgroepbijeenkomsten' en een conferentie met alle burgemeesters worden gemeenten gestimuleerd om zo slim mogelijk samen te werken.
Gedurende het project is gebleken dat deze rol als facilitator en verbinder de provincie goed past. Beter dan als expert alle potentiële oplossingen op het gebied van ondermijning voor gemeenten te codificeren, wat in het begin van het project de opzet was. Er zijn immers al veel kennispartners (zoals CCV, Platform 31 en VNG) die dit doen en daarnaast blijkt dat gemeenten niet met dergelijke kennisvragen komen. Om deze reden is gekozen voor de focus op het faciliteren en stimuleren van innovatieve initiatieven op het gebied van weerbaarheid en ondermijning, zodat deze kennis en ervaring beschikbaar komt voor de Noord-Hollandse gemeenten. Dit is efficiënter en maakt meer tijd en middelen vrij voor gemeentegrens overstijgende problemen zoals de grote verschillen in informatiepositie.

Ondernomen activiteiten 2019

- 3 pilots Quickscan Gemeentelijke Weerbaarheid
- Het Provinciaal Weerbaarheidsbeeld (Verwey-Jonker Instituut)
- 3 innovatiepilots: Zaanstad Glazenwassers, Amstelland Meld een Vermoeden App, Gooi en Vechtstreek Aanpak Crimineel Vastgoed
- Organisatie kopgroep bijeenkomsten bestuurders & burgemeestersbijeenkomst 30 oktober 2019
- Aansluiting gemeenten Noord-Holland op Meld Misdaad Anoniem
- Ontwikkeling Noord-Hollandse aanpak ondermijning recreatieparken
- Organisatie bijeenkomst beroepsgroepen met poortwachtersfunctie: Notarissen 12 juni 2019

Continuïteit van het project
Per 31 december 2019 is het project *Versterking Kwaliteit & Integriteit Lokaal Bestuur* afgerond. Ook het nieuwe college van Gedeputeerde Staten heeft aandacht voor de aanpak van ondermijning. In het coalitieakkoord is het volgende daarover opgenomen: *"Ondermijning van het openbaar bestuur door georganiseerde criminaliteit raakt het fundament van de democratische rechtsorde. Wij blijven strijden tegen alle vormen van ondermijning en stellen hiervoor middelen beschikbaar".*

Hiermee is – evenals in de afgelopen collegeperiode – aandacht voor een provinciale bijdrage in de aanpak van ondermijning. Bestuurlijk blijft de Commissaris van de Koning portefeuillehouder.

De Provincie als Partner
Uit de opgedane ervaringen in het project is een aantal redenen te destilleren waarom de provincie een logische en belangrijke partner is in een succesvolle gezamenlijke aanpak voor …..
Voorafgaand aan het project (voor september 2018) was de provincie nog geen vaste speler in de aanpak van ondermijning en verhoging van weerbaarheid. Hiermee ontbrak dus ook een op

ervaring berustende visievraag waarom inzet hierop vanuit de provincie effectief en logisch is. Hieronder volgt een aantal gevalideerde redenen waarom de provincie een positief verschil kan maken op het gebied van ondermijning en weerbaarheid.
Kernbegrippen daarbij zijn: *Gemeentegrens-overstijgend, minimumniveau-van-weerbaarheid en Informatiepositie.*

1. *Het Waterbedeffect en de Informatiepositie: Verbinden van gemeenten*
   Kleine gemeenten worden soms overspoeld door relatief grote problemen. Dan gaat het bijvoorbeeld om meerdere verloederde recreatieparken binnen één gemeente, problemen met BIBOB beleid of kwetsbaar gebleken werkprocessen. Criminelen zoeken de zwakste schakel: het bekende waterbedeffect.
   Soms vraagt dit te veel capaciteit van een kleine gemeente. Ook zijn er grote verschillen in de informatiepositie tussen gemeenten en burgemeesters onderling of ten opzichte van politie en justitie. Samenwerking met andere gemeenten en overheden is dan noodzakelijk.
   De provincie kan hierin een verbindende rol spelen door de kwetsbare gemeenten bijvoorbeeld te verbinden aan gemeenten die in bepaalde opzichten op het gebied van ondermijning voorlopen. De provincie kan ook een faciliterende rol op zich nemen, zoals bijvoorbeeld met de ontwikkeling van de *Quickscan Gemeentelijke Weerbaarheid* waarmee gemeenten inzicht krijgen wat nu eigenlijk hun kwetsbaarheden zijn.

2. *Uitwisseling Best Practices*
   Lokaal succes moet worden gedeeld. Zowel in de financiering van innovatie pilots, waar het delen van succes een vereiste voor deze co-financiering is, als in zijn algemeenheid ligt er een rol voor de provincie om gemeenten aan te sporen zowel hun successen te delen als te leren van andere gemeenten en overheden met vergelijkbare vraagstukken. De provincie is goed op de hoogte door haar netwerk wat er speelt in de verschillende regio's en daarbuiten en kan gemeenten doorverwijzen en aansporen met elkaar samen te werken.

3. *Kwetsbaarheid van de eigen organisatie.*
   De provincie kan zelf ook kwetsbaar zijn voor ondermijnende criminaliteit en dient hier zeer kritisch naar te kijken. Ook hier moet een minimaal niveau van weerbaarheid worden gewaarborgd, zowel in de eigen organisatie als in de uitvoering op afstand. Het is belangrijk dat de provinciale organisatie zich bewust is van de eigen kwetsbaarheden en deze actief bestrijdt.

4. *Agenderen regionale issues*
   Gemeenten hebben op het gebied van ondermijning soms onvoldoende lobbycapaciteit om de eigen problemen of belangen in Den Haag te bepleiten. De provincie kan zoals zij dit ook voor andere onderwerpen doet, ook op het gebied van ondermijning een rol spelen.

5. *Faciliteren van podium voor beroepsgroepen*
   Bepaalde beroepsgroepen (denk aan advocaten, makelaars, bankiers) kunnen (ongewild) een faciliterende rol spelen bij ondermijnende criminaliteit. De provincie kan een podium bieden om met een beroepsgroep de dilemma's te bespreken en samen met betrokken partijen te proberen hiervoor oplossingen te vinden. De provincie neemt inhoudelijk geen bepalende positie in, maar faciliteert op deze manier wel belangrijk maatschappelijk debat en oordeelsvorming. Zoals eerder vermeld is in dit kader een eerste bijeenkomst

geweest op 12 juni 2019 met de beroepsgroep notarissen en stakeholders.

6. *Opvolging Ondermijningsbeelden*
   Kleine gemeenten kunnen maar moeilijk zelfstandig instrumenten ontwikkelen om de RIEC ondermijningsbeelden te spiegelen aan de eigen gemeentelijke organisatie. Het ontbreekt ze daardoor aan handelingsperspectief. De provincie kan hier een rol in spelen. Het adviseren van bestuurders of het aanreiken van ontwikkelde middelen zoals de *Quickscan* zijn voorbeelden hiervan.

7. *Stimuleren innovatie*
   De provincie kan co-financieren bij kansrijke, lokale initiatieven. Belangrijkste voorwaarden zijn dat het initiatief een gemeentegrens-overstijgend karakter heeft en dat bij succes de subsidie ontvangende partij het initiatief verder ontwikkelt en zich actief inzet om andere Noord-Hollandse gemeenten of organisaties ook kennis te laten maken met deze innovatie.

8. *Belangrijke gesprekspartner met helicopterview*
   De provincie is vanwege de gemeentegrens overstijgende focus een belangrijke gesprekspartner voor een RIEC en andere partners. De provincie kan initiatieven een grotere schaalgrootte geven en een grotere groep van Noord-Hollandse gemeenten vertegenwoordigen of mobiliseren.

Vooruitblik: Voorstel activiteiten voor 2020

In het onderstaande overzicht staan activiteiten die logisch voortvloeien uit de afgeronde activiteiten en opgedane ervaringen van het project *Versterking Kwaliteit en Integriteit*. Reguliere activiteiten voor het nieuwe team zoals verder opbouwen van een netwerk, inspelen op nieuwe kansen en ontwikkelingen en mogelijke lobby-acties worden verder niet genoemd.
Een selectie van de volgende voorgestelde activiteiten kan de basis vormen voor de acties waarmee het nieuwe team vanaf 2020 gaat werken. Als de uitwerking van deze activiteiten voor 2020 financiële besluitvorming vergt, dan zullen wij dit vanzelfsprekend ter zijner tijd aan u voorleggen.

1. *Quickscan Gemeentelijke Weerbaarheid*
   De Quickscan gemeentelijke weerbaarheid zal zoals aangegeven begin 2020 worden geëvalueerd. De drie pilots in Velsen, Hoorn en Den Helder zijn dan afgerond. Bij een succesvolle evaluatie kan samen met betrokken burgemeesters worden gesproken over vervolgstappen om ervoor te zorgen dat ook andere Noord-Hollandse gemeenten hiervan gaan profiteren.

2. *Provinciaal Weerbaarheidsbeeld*
   De nog op te leveren aanbevelingen uit het Verwey-Jonker onderzoek naar kwetsbaarheden in de provinciale organisatie zien we met belangstelling tegemoet. Dit onderzoek vormt een eerste basis voor het provinciaal weerbaarheidsbeeld.

3. *Verdere Ontwikkeling Innovatiepilots*
   Na de co-financiering van drie innovatieve, lokale pilots in de aanpak van ondermijning in Zaanstad, de Amstellandgemeenten en de Gooi- en Vechtstreek, bestaat de mogelijkheid om deze subsidiëring van innovatiepilots om te zetten in een structurele regeling.

4. *Evaluatie Meld Misdaad Anoniem*
   We zullen volgen hoe het de Noord-Hollandse gemeenten vergaat die dankzij het aanbod van de provincie zich hebben aangesloten op het netwerk van Meld Misdaad Anoniem. 1 februari 2021 zullen we, exact een jaar na aansluiting evalueren wat de opbrengst voor hen en de provincie als geheel is geweest en hoe het de aanpak van ondermijning heeft versterkt.

5. *Beleidsontwikkeling Gemeentegrens Overstijgende Ondermijningsproblematiek*
   De provincie Noord-Holland gaat door met het maken van beleid (of de betrokkenheid erbij) voor grootschalige gemeentegrens overstijgende problematiek op het gebied van ondermijning: het buitengebied, recreatieparken, bedrijventerreinen, jachthavens en drugsdumpingen. Projecten die hiermee samenhangen zijn op sommige onderwerpen al gestart.

6. *Verder Faciliteren Maatschappelijk Debat Beroepsgroepen*
   Beroepsgroepen die (ongewild) faciliteren of slachtoffer zijn van ondermijnende criminaliteit moeten op regelmatige basis worden gehoord en gevoed. Door middel van bijeenkomsten met deze beroepsgroepen en stakeholders organiseert de provincie het podium voor maatschappelijk debat over de dilemma's waar deze groepen voor staan en stimuleert zij daarnaast de uitwisseling van kennis en ervaring.

7. *Inzetten op exporteren Best Practices*
   Succesvol gebleken barrières en innovatie tegen ondermijnende criminaliteit moeten worden veralgemeniseerd, zodat ze ook bruikbaar zijn voor andere gemeenten. Dit sluit aan op de co-financering van de lokale *Innovatiepilots* en het zoveel mogelijk door Noord-Holland verspreiden van de opbrengst hiervan.

Afsluiting

Naast de beleidsterreinen waar de provincie zelf aan zet is op dit dossier zal ze als verbinder en facilitator ook de komende periode een partner zijn in de aanpak van ondermijnende criminaliteit en het verhogen van de weerbaarheid. Zeker daar waar het gaat om gemeentegrens overstijgende problematiek speelt de provincie een belangrijke rol.
Middels deze laatste update hopen we een beeld te hebben gegeven wat het project heeft opgeleverd en waar kansrijke mogelijkheden liggen om als provincie ook in de toekomst een positief verschil te blijven maken in het creëren van een minimumniveau van weerbaarheid in Noord-Holland.

Provincie Noord-Holland

POSTBUS 3007 | 2001 DA HAARLEM

Uw contactpersoon
dhr H. Groot
AD/KAB/KAB

Telefoonnummer +316 21699322
grooth@noord-holland.nl

Verzenddatum

18 OKT. 2019

Kenmerk
1298348/1298354

Uw kenmerk

Betreft: Aansluiting Meld Misdaad Anoniem

Geachte burgemeester,

Zoals u reeds heeft kunnen lezen in het ontvangen programma zal tijdens de burgemeestersconferentie *Weerbare Overheid & Maatschappelijke Veerkracht* op 30 oktober aan het einde van de dag een convenant met Meld Misdaad Anoniem worden ondertekend. Graag informeer ik u hierover nader.

Aanleiding
Een belangrijk doel van mij en mijn voorganger Johan Remkes is om ervoor te zorgen dat er een minimum niveau van weerbaarheid is in Noord-Holland. Criminelen denken niet in gemeentegrenzen. Zij verplaatsen hun activiteiten naar de gemeenten met bijvoorbeeld de zwakste informatiepositie: het bekende waterbedeffect.
In gesprekken hierover, voorafgaand aan de aanstaande conferentie, heb ik het reeds met een aantal van u hierover gehad.
Gezamenlijke aansluiting van gemeenten op het netwerk van *Meld Misdaad Anoniem* kan ons helpen een belangrijke stap in de goede richting te zetten.

Meld Misdaad Anoniem
Meld Misdaad Anoniem is een meldpunt, waar burgers en ondernemers anoniem melding kunnen maken van zaken waarvan zij vermoeden dat er criminele of kwade intenties in het spel zijn. Jaarlijks gebeurt dit zo'n 45.000 keer. Hiervan zijn 15.000 meldingen dusdanig serieus en bruikbaar dat ze worden doorgezet. Hiervan leidt 80% weer tot opvolging.
De meldingen lopen uiteen van geweld, drugshandel en diefstal tot radicalisering, fraude en milieucriminaliteit.
Wanneer de melding wordt opgenomen wordt deze doorgestuurd naar de politie en andere opsporingsdiensten. De melding wordt alleen doorgestuurd als deze bruikbaar is en de anonimiteit van de melder kan worden gewaarborgd.
Veel meldingen zijn ook voor gemeenten interessant en gaan bijvoorbeeld over fraude met uitkeringen of ondermijning. De crux is dat een gemeente deze signalen niet ontvangt als zij niet is aangesloten op het netwerk van Meld Misdaad Anoniem. Deze situatie is onwenselijk. Ik streef er daarom naar dat we van Noord-Holland de

Postbus 3007
2001 DA Haarlem
Telefoon (023) 514 3143

Dreef 3
2012 HR Haarlem
www.noord-holland.nl
Kvk-nummer 34362354
Btw-nummer NL.0010.03.124.B.08

eerste provincie maken waarbij alle gemeenten zijn aangesloten op het netwerk van Meld Misdaad Anoniem. Hiertoe doe ik u een aanbod.

Aanbod
Het aanbod houdt in dat de Provincie voor uw gemeente de eenmalige aansluitkosten op het Netwerk van Meld Misdaad Anoniem voor haar rekening neemt. Dit is de grootste kostenpost. U betaalt een gering bedrag voor de concrete meldingen die na aansluiting binnenkomen. Na een jaar kunt u het gebruik evalueren. In de praktijk blijkt dat gemeenten de kosten al ruimschoots terugverdienen met de meldingen die gaan over uitkeringsfraude. Het belangrijkste is echter dat u als burgemeester en gemeente geen signalen mist. De beslissing over voortzetting na een jaar is uiteraard aan u.
Is uw gemeente reeds aangesloten dan compenseren wij u voor de eerder gemaakte aansluitingskosten.

Praktisch
Deelname is uiteraard niet verplicht, maar om gezamenlijk als Noord-Holland een vuist te maken, geldt dat hoe collectiever we dit doen hoe krachtiger we onszelf maken.
Zoals gezegd zijn er voor u als gemeente geen kosten aan deelname verbonden. De capaciteit die het u kost om ontvangen signalen door te zetten is beperkt. Het belangrijkste is dat uw ambtenaren die hiermee aan de slag gaan vertrouwd raken met het systeem.
Hiertoe biedt Meld Misdaad Anoniem een eenmalige training aan. Wij vragen u om twee van uw OOV ambtenaren hieraan deel te laten nemen, zodat zij weten wat nodig is om de aansluiting op het netwerk mogelijk te maken en hier vervolgens mee aan de slag te gaan.

De training vindt plaats op het Provinciehuis in Haarlem. Data voor de training zijn:

Woensdag 6 november: 10:00 - 12:30
Donderdag 7 november: 13:00 - 15:30
Woensdag 13 november 13:00 -15:30

Slot
Graag horen we of u meedoet en wie er van uw organisatie deelneemt aan één van de trainingen. Ik verzoek u dit te mailen aan Hans Groot grooth@noord-holland.nl of Maxim le Clercq clercqm@noord-holland.nl die dit namens de provincie coördineren. Ook als u vragen heeft, kunt u hen bereiken. Ik kijk er naar uit om samen met u deze samenwerking aan te gaan.

Ik zie u graag op 30 oktober

De commissaris van de Koning
in de provincie Noord-Holland

A Th H. van Dijk

Provincie Noord-Holland

POSTBUS 3007 | 2001 DA HAARLEM

Provinciale Staten van Noord-Holland
door tussenkomst van de statengriffier mw. drs. K. Bolt
Dreef 3, tweede etage
2012 HR HAARLEM

Gedeputeerde Staten

Uw contactpersoon

dhr. M. le Clercq

AD/KAB

Telefoonnummer +31235145012

clercqm@noord-holland.nl

Verzenddatum

16 JAN. 2020

Kenmerk

1333282/1355235

Betreft: Projectverantwoording - ***Versterking Kwaliteit & Integriteit Lokaal Bestuur***

Geachte leden,

Ter uitvoering van art. 167, tweede lid, van de Provinciewet (inzake de actieve informatieplicht) zenden wij u de projectverantwoording *Versterking Kwaliteit & Integriteit Lokaal Bestuur* toe.

Per 1 september 2018 is het project *Versterking Kwaliteit & Integriteit Lokaal Bestuur* van start gegaan. Dit project is op 26 maart 2018 met uw goedkeuring van motie 110 gefinancierd als addendum op de begroting.
Het project heeft een bijdrage geleverd aan het weerbaarder maken van het Noord-Hollands lokaal bestuur en de gezamenlijke aanpak van ondermijnende criminaliteit. 31 december 2019 is het project afgerond.

Bij deze bieden wij u ter kennisname de projectverantwoording aan die als bijlage is toegevoegd. Dit document geeft inzicht in wat het project heeft opgeleverd en blikt vooruit op de rol die de provincie Noord-Holland de komende periode op het terrein van ondermijning en weerbaarheid op zich wil nemen.

Hoogachtend,

Gedeputeerde Staten van Noord-Holland,

provinciesecretaris
R.M. Bergkamp

voorzitter
A.Th.H. van Dijk

2 bijlage(n)

- Projectverantwoording - *Versterking Kwaliteit & Integriteit Lokaal Bestuur*
- Brief CdK aan alle burgemeesters – Meld Misdaad Anoniem

Postbus 3007
2001 DA Haarlem
Telefoon (023) 514 3143

Dreef 3
2012 HR Haarlem
www.noord-holland.nl
Kvk-nummer 34362354
Btw-nummer NL.0010.03.124.B.08

Provincie Noord-Holland

POSTBUS 3007 | 2001 DA HAARLEM

Gedeputeerde Staten

Uw contactpersoon

Eenheid SBA

Postbus 3007, 2001 DA Haarlem

Telefoonnummer 0800 0200 600

eenheidsba@noord-holland.nl

Betreft: Terugkoppeling onderzoek 'Uitvoering wet Bibob door gemeenten'

Kenmerk

1334576/1334579

Uw kenmerk

-

VERZONDEN 30 JAN. 2019

Geacht college,

In 2019 heeft uw gemeente deelgenomen aan het onderzoek 'Uitvoering wet Bibob door gemeenten' middels een enquête. Het doel van dit onderzoek was om te onderzoeken of en in hoeverre gemeenten ondersteuning nodig hebben bij de uitvoering van de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (wet Bibob). Er is gekeken naar de manier waarop de wet Bibob wordt uitgevoerd en welke mogelijkheden er zijn om de weerbaarheid van gemeenten in de provincie Noord-Holland te versterken.

Graag geven wij een terugkoppeling van de uitkomsten, geven wij aan waartoe de uitkomsten leiden en als laatste informeren wij u over de laatste ontwikkelingen op het gebied van de wet Bibob.

Resultaten uit het onderzoek

Op basis van de enquête, telefonische gesprekken met diverse gemeenten over de enquête, gesprekken met het Regionaal Informatie en Expertise Centra (RIEC) Noord-Holland en Midden-Nederland, gemeente Amsterdam en het Landelijk Bureau Bibob (LBB) komen de volgende conclusies naar voren.

1. Het kennisniveau van (medewerkers binnen) gemeenten kan verstevigd worden. In de reacties van gemeenten komt naar voren dat medewerkers behoefte hebben aan trainingen en uitleg over een goede inrichting van het werkproces voor de uitvoering van een Bibob-onderzoek. Daarnaast is er ook behoefte aan advies over het gebruik van bronnen en in zijn algemeenheid is er behoefte aan kennisdeling.

2. Door een meerderheid van de gevraagde gemeenten wordt aangekaart dat capaciteit en ervaring bij complexe dossiers verbeterd kan worden. Een groot aantal gemeenten geeft aan dat indien complexe dossiers zich voordoen zij capaciteit, ervaring en expertise te kort komen, dat professionalisering niet altijd mogelijk is en dat er behoefte is om samen te werken en ervaring uit te wisselen.

3. Een aantal gemeenten heeft aangegeven behoefte te hebben om de meldingsbereidheid binnen de organisatie te verbeteren. Bibob

Postbus 3007
2001 DA Haarlem
Telefoon (023) 514 3143

Houtplein 33
2012 DE Haarlem
www.noord-holland.nl
Kvk-nummer 34362354
Btw-nummer NL.0010.03.124.B.08

wordt veelal gezien als een vertragende factor binnen vakafdelingen, zoals bij vergunningverlening en subsidieverlening. Niet alle medewerkers hebben binnen de organisatie een 'integriteitsbril' op. Gemeenten geven aan behoefte te hebben aan handvatten om de mogelijkheden van de wet Bibob beter bekend te maken en toe te kunnen passen in de eigen organisatie.

4. Een meerderheid van de Bibob-onderzoekers bekleedt binnen de organisatie tevens de functie van vergunningverlener. Door een gebrek aan functiescheiding kan de onafhankelijkheid van de onderzoeker en de weerbaarheid van de eigen organisatie niet altijd gewaarborgd worden.

5. Uit de resultaten blijkt dat het grootste deel van het gemeentelijk Bibob-beleid gericht is op vergunningen en vastgoedtransacties en in mindere mate op de onderdelen subsidies en aanbestedingen. Indien gemeenten geen onderzoek verrichten naar subsidies en aanbestedingen wordt voor deze gemeenten het risico vergroot dat subsidies en aanbestedingen misbruikt kunnen worden. Vanwege het ontbreken van de Bibob-screening op deze onderdelen kunnen criminelen hun activiteiten naar deze gemeenten toe verplaatsen.

Hoe nu verder?

- Het RIEC Noord-Holland, het RIEC Midden-Nederland en het Bibob-cluster van de gemeente Amsterdam namens het RIEC Amsterdam-Amstelland onderschrijven de resultaten uit het rapport. Zij zullen zich, al dan niet in samenwerking met provincie Noord-Holland, verder inzetten om de gemeenten binnen hun werkgebied te ondersteunen bij de uitvoering van de wet Bibob.
- Wij zullen ons inzetten om gemeenten beter te kunnen helpen als kennispartner. Dit doen wij door kennisbijeenkomsten te organiseren voor gemeenten en te participeren als spreker bij kennis-bijeenkomsten, in samenwerking met het LBB en de RIEC's.

Toekomstige wijziging wet Bibob

De wet Bibob wordt aangepast en binnenkort stemt de Tweede Kamer over een wetswijziging van de wet Bibob. De wijziging gaat onder meer over het toepassingsbereik, een uitbreiding van informatiebronnen en de mogelijkheid tot informatiedeling tussen bestuursorganen. Dit kan gevolgen hebben voor het Bibob-onderzoek in uw gemeente. De provincie zet zich in om aan de wet Bibob meer handen en voeten te geven. Mochten er vragen zijn over deze wijziging dan kunt u contact opnemen met de Eenheid SBA van de provincie Noord-Holland.

Bedankt voor uw deelname

Wij zijn erg blij dat álle gemeenten binnen de provincie Noord-Holland hebben deelgenomen aan de enquête. Graag willen we u hiervoor bedanken. Het rapport kunt u vinden op onze website: www.noord-holland.nl. Indien u nog vragen heeft kunt u contact opnemen met de Eenheid SBA via eenheidsba@noord-holland.nl

Hoogachtend,

Gedeputeerde Staten van Noord-Holland,

provinciesecretaris
R.M. Bergkamp

voorzitter
A.Th.H. van Dijk

Voorbeeldcasus van Bibob-ondersteuning door het RIEC

In het voorjaar van 2018 levert het RIEC een lokaal Ondermijningsbeeld op aan gemeente A in Noord-Holland. Er is gebleken dat een café in relatie wordt gebracht met illegaal gokken. Eind 2018 meldt de gemeente A zich bij het RIEC voor Bibob-ondersteuning i.v.m. een vergunningaanvraag door de nieuwe eigenaar van het betreffende café. Tijdens de Bibob-procedure zijn er vraagtekens ontstaan over de integriteit van de aanvrager en over de integriteit van derden die mogelijk in een zakelijk samen-werkingsverband met de aanvrager staan.

Via informatie-uitwisseling door de RIEC-partners blijkt dat één van de leidinggevenden eerder als bedrijfsleider gewerkt heeft in een horeca-inrichting in gemeente B in dezelfde regio. In deze horeca-inrichting hebben de politie en de Kansspelautoriteit vastgesteld dat er sprake was van illegaal gokken. Het RIEC verzoekt gemeente B om alle documentatie. Hieruit blijkt dat de leidinggevende inderdaad eerder als leidinggevende heeft gewerkt bij de horeca-inrichting en dat deze op last van de burgemeester van de gemeente B gesloten is wegens illegaal gokken.

Op basis van de informatie-uitwisseling en de juridische ondersteuning van het RIEC heeft gemeente A de vergunning kunnen weigeren op basis van de Drank- en Horecawet en de wet Bibob. Door actieve toepassing van de wet Bibob voorkomt een gemeente dat zij onbewust strafbare feiten faciliteert in de lokale horeca.

Provincie Noord-Holland

POSTBUS 3007 | 2001 DA HAARLEM

Provinciale Staten van Noord-Holland
door tussenkomst van de statengriffier mw. drs. K. Bolt
Dreef 3, tweede etage
2012 HR HAARLEM

Gedeputeerde Staten

Uw contactpersoon
mw V.A.L. Tameris
AD/KAB/SBA

Telefoonnummer +3120003519
tamerisv@noord-holland.nl

Verzenddatum
30 JAN. 2020

Kenmerk
1334576/1361007

Uw kenmerk
--

Betreft: Onderzoek 'Uitvoering wet Bibob door gemeenten'

Geachte leden,

Ter uitvoering van art. 167, tweede lid, van de Provinciewet (inzake de actieve informatieplicht) brengen wij u het volgende besluit van ons college ter kennis:

De provincie Noord-Holland heeft onderzoek gedaan om inzichtelijk te maken hoe gemeenten ervoor staan in de bestuurlijke aanpak van criminaliteit middels de wet Bibob en onderzocht of er behoefte is aan verdere ondersteuning bij de uitvoering van deze wet. Het onderzoek heeft tot een drietal aanbevelingen geleid, waarin verbetering van de uitvoering van de wet Bibob voorop staat. De gemeenten worden per brief hierover geïnformeerd. De aanbevelingen worden verder uitgewerkt in 2020.

21 januari jl. hebben wij het rapport 'Uitvoering wet Bibob door gemeenten' en de begeleidende brief aan gemeenten vastgesteld. Het rapport vindt u in de bijlagen. Op korte termijn zal het rapport ook op www.noord-holland.nl worden gepubliceerd.

Gedeputeerde Staten van Noord-Holland,

Provinciesecretaris
R.M. Bergkamp

voorzitter
A.Th.H. van Dijk

2 bijlagen:
- Brief aan colleges van B&W
- Rapport 'Uitvoering wet Bibob door gemeenten'

Postbus 3007
2001 DA Haarlem
Telefoon (023) 514 3143

Houtplein 33
2012 DE Haarlem
www.noord-holland.nl
Kvk-nummer 34362354
Btw-nummer NL.0010.03.124.B.08

Provincie Noord-Holland

EENHEID SCREENING EN BEWAKINGSAANPAK

Uitvoering van de wet Bibob door gemeenten binnen de provincie Noord-Holland



BIBOB

INHOUD

3 | Inleiding

4 | 1 Kwalitatief weerbaar lokaal bestuur en de wet Bibob

4 Bibob-beleid vaststellen
4 Bibob-vragenformulier
4 Toepassingsbereik beleid op basis van risico's
4 Regionale afstemming
4 Bibob-coördinator en onafhankelijkheid onderzoeker
5 Indicatorenlijst
5 Interne en externe transparantie

6 | 2 Uitkomsten enquête

6 Bibob-beleid
6 Ondermijningsbeelden
7 Bibob-proces
7 Methode
7 Bibob-coördinator en Bibob-onderzoeker
8 Kennis over de wet Bibob
8 Ondersteuning
9 Afsluitende opmerkingen uit de enquête

10 | 3 Huidige ondersteuningsstructuur

10 Ondersteuningsverzoeken bij het RIEC

11 | 4 Conclusies en aanbevelingen

11 Conclusies
11 Aanbevelingen

13 | Bijlage 1: Enquête 'uitvoering wet Bibob'

13 Bibob-beleid
13 Risicofactoren
13 Proces Bibob-onderzoek
14 Bibob-coördinator
14 Bibob-onderzoeker
15 Kennis over de wet Bibob
15 Ondersteuning Bibob-onderzoek
15 Afsluiting

INLEIDING

De Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (hierna: wet Bibob) is in het leven geroepen om criminaliteit bestuurlijk aan te pakken. Met deze wet kunnen niet alleen (bijzondere) opsporingsdiensten strafbare feiten aanpakken, maar krijgen ook andere bestuursorganen de mogelijkheid om georganiseerde criminaliteit bestuurlijk aan te pakken. Organisaties en bedrijven kunnen subsidies, vergunningen en overheidsopdrachten (aanbestedingen) en vastgoedtransacties gebruiken om illegale praktijken te ontplooien. Met de wet Bibob kan een bestuursorgaan de achtergrond van een bedrijf of persoon onderzoeken in het geval reguliere regelgeving en instrumenten onvoldoende aanknopingspunten bieden om op te treden tegen een rechtspersoon.

Onder andere gemeenten kunnen gebruik maken van de mogelijkheden die de wet Bibob biedt voor het terugdringen van criminaliteit in hun gemeente. Er is geen wettelijke verplichting tot het opstellen van een Bibob-beleidsregel en het uitvoeren van Bibob-onderzoek, het is een discretionaire bevoegdheid. Tijdens de nieuwjaarsreceptie 2018 van de provincie Noord-Holland heeft de toenmalig commissaris van de Koning gemeenten aangeboden gebruik te maken van de ondersteuning vanuit de provincie bij het uitvoeren van de wet Bibob. Vanuit de provincie Noord-Holland is - gelet op de tot nu toe geboden ondersteuning - de behoefte ontstaan om inzichtelijk te maken hoe gemeenten ervoor staan in de bestuurlijke aanpak van criminaliteit middels de wet Bibob en of er behoefte is aan blijvende of verdere ondersteuning bij de uitvoering van deze wet. Hierbij past de volgende onderzoeksvraag:

‘In hoeverre voeren gemeenten in de provincie Noord-Holland Bibob-beleid uit en waarin kunnen deze gemeenten worden ondersteund met betrekking tot uitvoering van de wet Bibob?’

Het onderzoek omvat de volgende deelvragen:

1 In hoeverre beschikken gemeenten in Noord-Holland over Bibob-beleid?
2 Indien zij hierover beschikken: hoe wordt dit toegepast?
3 Hoe zorg je ervoor dat gemeenten Bibob-beleid vaststellen en hanteren?
4 Hoe kan de provincie de gemeenten helpen bij het opzetten en uitvoeren van Bibob-beleid bij gemeenten?

Op basis van de uitkomsten van dit onderzoek worden aanbevelingen gegeven over de ondersteuning aan gemeenten in de uitvoering van de wet Bibob.

KWALITATIEF WEERBAAR LOKAAL BESTUUR EN DE WET BIBOB

Wat is een kwalitatief weerbaar lokaal bestuur bij de uitvoering van de wet Bibob? Onderstaande punten bevorderen de kwaliteit en weerbaarheid van het lokaal bestuur en zijn wenselijk voor de uitvoering van de wet Bibob. De punten zijn onder andere gebaseerd op informatie van de screeningsautoriteit Justis, onderdeel van het ministerie van Justitie en Veiligheid.

• Bibob-beleid vaststellen

Het vastleggen van de inzet van het Bibob-instrument in een beleidslijn is geen wettelijke verplichting. In het beleid wordt geregeld in welke gevallen een onderzoek wordt gestart. Er zijn verschillende redenen om Bibob-beleid vast te stellen. Een van de redenen is vanuit de waarden van rechtszekerheid en transparantie. Beleid vaststellen voorkomt willekeur en biedt duidelijkheid voor de burger. Een tweede reden is dat beleid preventief werkt. Het voorkomt dat iemand met criminele bedoelingen naar een gemeente toegaat waar geen Bibob wordt toegepast. Daarbij geeft beleid aan dat de organisatie bewust is van haar problematiek en haar rol binnen het tegengaan van georganiseerde criminaliteit, onder andere binnen de eigen organisatie.

• Bibob-vragenformulier

Sinds 1 november 2013 is het verplicht om de landelijk vastgestelde Bibob-vragenformulieren te gebruiken. In de verschillende formulieren zijn alle vragen opgenomen die gebruikt mogen worden voor het Bibob-onderzoek ten behoeve van de verschillende onderdelen (subsidies, vergunningen, aanbestedingen en vastgoedtransacties). Meer vragen stellen mag niet, minder wel. Naast de formulieren kan ook gebruik worden gemaakt van de Bibob Vragengenerator, ontwikkeld door het ministerie van Veiligheid en Justitie.

• Toepassingsbereik beleid op basis van risico's

Bij het opstellen van Bibob-beleid is het van belang te onderzoeken hoe de wet Bibob zo selectief en risicogericht mogelijk kan worden ingezet. Het bestuursorgaan kan zich voor de invulling van dit element wenden tot het Regionale Informatie en Expertise Centrum (hierna: RIEC). Het RIEC ondersteunt in de samenwerking van convenantpartners, zoals gemeenten, provincies, het Openbaar Ministerie, Belastingdienst en anderen. Het RIEC kan door het opstellen van een ondermijningsbeeld aangeven in welke branche(s) de meeste risico's liggen.

• Regionale afstemming

Afstemming van gemeentelijk Bibob-beleid is nodig om regionaal één lijn te trekken bij de uitvoering van de wet Bibob, als één overheid en één stem tegen criminelen. Wanneer regionaal geen afstemming plaatsvindt bestaat het risico dat buurgemeenten kwetsbaar worden voor criminelen (het waterbedeffect). Ook kan een gebrek aan afstemming en samenwerking tot gevolg hebben dat gemeenten zelf het wiel uit moeten vinden en dat de informatie- en kennispositie van de gemeenten verschilt. Regionale afstemming en samenwerking is mogelijk binnen het RIEC-convenant in samenwerking met het RIEC zelf.

• Bibob-coördinator en onafhankelijkheid onderzoeker

Voor de uitvoering van de Bibob-beleidslijn is het wenselijk een Bibob-coördinator aan te stellen. De coördinator controleert de uitvoering van de wet Bibob en zorgt ervoor dat de wet Bibob in de gehele organisatie op dezelfde manier wordt geïnterpreteerd en toegepast. Daarnaast is de coördinator het aanspreekpunt voor de organisatie en draagt zorg voor de continuïteit van Bibob-kennis en voor een zorgvuldige omgang met (vertrouwelijke) documenten. Voor de uitvoering van Bibob-onderzoek is het wenselijk om zorg te dragen voor functiescheiding. De onderzoeker zou - bij het scheiden van functies - niet betrokken zijn bij het verlenen of aangaan van een vergunning of subsidie. Het creëren van die afstand draagt bij aan onafhankelijk onderzoek.

- **Indicatorenlijst**

Samen met de beleidsregel kan een indicatorenlijst worden opgesteld, dit bevordert het maken van een eenduidige afweging over de mate van integriteit. Indicatoren zijn een hulpmiddel om te duiden of er gevaar bestaat dat bijvoorbeeld een subsidie of vergunning wordt gebruikt voor criminele doeleinden. Een voorbeeld van een indicator kan zijn: het aantal kappers dat in een gemeente is gevestigd in relatie tot het aantal inwoners. Het geeft de behandelend ambtenaar een breed beeld van de omstandigheden rondom de aanvraag. Per aanvraag kunnen de indicatoren afgewogen worden.

- **Interne en externe transparantie**

Binnen de organisatie is het wenselijk om helder te communiceren over de bestuurlijke aanpak van criminele praktijken (gericht op alle relevante afdelingen). Het delen van kennis en informatie over de mogelijkheden en inzet van de gemeenten om criminele praktijken aan te pakken, zorgt voor draagvlak en versterkt de integrale samenwerking binnen de organisatie. Van belang is dat medewerkers bewust zijn van het instrument Bibob, zich realiseren dat de wet Bibob een geheimhoudingsplicht bevat en overtreding van deze verplichting kan leiden tot strafvervolging.

Daarnaast is het wenselijk om naar inwoners en ondernemers binnen de gemeente, transparant te zijn over welke regels gelden met betrekking tot de wet Bibob. Hoe geeft de gemeente uitvoering aan de wet en wat zijn de consequenties als de regels niet nageleefd worden? Transparantie over de uitvoering van de wet Bibob heeft een preventieve werking. Wanneer bekend is dat er een screening vooraf gaat aan de aanvraag voor bijvoorbeeld een bouwvergunning, dan kan dit kwaadwilligen afschrikken. Via de website en publicaties kan gecommuniceerd worden over wetten en regels, maar ook over succesvolle acties in het kader van deze bestuurlijke aanpak. Dit verbetert tevens het veiligheidsgevoel bij burgers en bedrijven doordat de gemeente actief laat zien dat zij adequaat optreedt.

2 UITKOMSTEN ENQUÊTE

Aan alle gemeenten binnen de provincie Noord-Holland is een enquête voorgelegd, waarin antwoord is gegeven op vragen over hoe zij de uitvoering van de wet Bibob hebben ingericht. Alle 47 gemeenten binnen de provincie hebben de enquête ingevuld. Een aantal gemeenten heeft aanvullend telefonisch toelichting gegeven op de enquête. Aan de hand van de gewenste inrichting van Bibob-beleid en uitvoering van de wet Bibob – zoals beschreven in het eerste hoofdstuk - zijn de uitkomsten van de enquête geanalyseerd.

Bibob-beleid

Het overgrote deel van de gemeenten heeft Bibob-beleid vastgesteld. Twee gemeenten op dit moment nog niet (4%)[1]. Daarbij geeft 98% van de gemeenten aan Bibob-onderzoek uit te voeren. Gemeenten verschillen in de wijze waarop de onderdelen vergunningen, subsidies, aanbestedingen en vastgoedtransacties zijn opgenomen in het beleid.

Beleid: vergunningen

Wanneer gekeken wordt naar de onderdelen waarop het Bibob-beleid is gericht, is te zien dat alle gemeenten die beleid hebben vastgesteld (100%), vergunningen hebben opgenomen in het beleid. Het onderdeel vergunningen is met name gericht op vergunningen voor Drank en Horeca, daarna wordt vooral beleid gemaakt voor vergunningen voor seksinrichtingen en coffeeshops. Ongeveer de helft van de gemeenten heeft naast vergunningen voor Drank en Horeca, andere vergunningen opgenomen in het beleid als 'kan-bepaling', waarbij op basis van vermoedens of signalen onderzoek wordt gestart. Bijvoorbeeld bij vergunningen voor kamerverhuur.

Beleid: vastgoedtransacties

69% van de gemeenten heeft beleid vastgesteld voor vastgoedtransacties. Een onderzoek naar deze transacties vindt voornamelijk plaats vanaf een bepaald transactiebedrag. De meeste gemeenten hanteren een transactiebedrag vanaf €250.000.

Beleid: subsidies

Van alle gemeenten heeft 45% haar beleid gericht op subsidies. Dit beleid is in zijn algemeenheid gebaseerd op subsidies, waarbij op basis van vermoedens of steekproefsgewijs onderzoek wordt gedaan.

Beleid: aanbestedingen

Voor aanbestedingen heeft 48% van de gemeenten beleid opgesteld. Dit beleid is gericht op aanbestedingen op het gebied van bouw, ICT en milieu. Ook voor aanbestedingen geldt dat voornamelijk op basis van vermoedens of steekproefsgewijs onderzoek wordt gedaan, binnen de gebieden bouw, ICT en milieu.

Ondermijningsbeelden

Alle gemeenten die mee hebben gedaan aan de enquête beschikken over een ondermijningsbeeld van de eigen gemeente. 11% van de gemeenten heeft het Bibob-beleid opgesteld op basis van de risico's uit het ondermijningsbeeld. 15% geeft aan dat de risico's uit het ondermijningsbeeld niet zijn meegenomen in het beleid. Het grootste gedeelte (33%) geeft aan dat de risico's niet meegenomen zijn, maar dat hier wel rekening mee wordt gehouden tijdens het uitvoeren van Bibob onderzoeken. De overige 41% van de gemeenten geeft 'anders' aan, met de volgende redenen: op korte termijn wordt het beleid aangepast waarbij het ondermijningsbeeld meegenomen wordt (30/41%), het beleid is regionaal opgesteld en is daardoor niet specifiek gericht op de lokale ondermijningsbeelden (5/41%), het beleid is eerder opgesteld dan het ondermijningsbeeld zelf (4/41%) of het beleid moet nog worden vastgesteld (2/41%).

1) Alle percentages in het rapport zijn afgerond.

Bibob-proces

Het Bibob-onderzoek kan volgens verschillende stappen uitgevoerd worden. Uit de enquête blijkt in hoeverre gemeenten de verschillende stappen uitvoeren:

- Alle gemeenten (100%) starten met het onderzoek aan de hand van een ingevuld Bibob-vragenformulier.
- 96% van de gemeenten maakt gebruik van openbare bronnen (zoals het Kadaster, Kamer van Koophandel, kranten en het internet) voor het verkrijgen van informatie over de betrokkene. De overige 4% van de gemeenten geven aan dat onderzoek in openbare bronnen de bedoeling is, maar dat het niet overal in de organisatie gebeurt.
- Daarnaast kan gebruik worden gemaakt van informatie uit gesloten bronnen, zoals justitiële gegevens uit het Justitieel Documentatie Systeem. 89% van de gemeenten maakt hier gebruik van. Opvallend is dat de overige gemeenten nog onderzoek doen tot welke bronnen toegang mogelijk is. Een ander opvallend antwoord is dat het gebruik van gesloten bronnen verschilt per beleidsterrein en dus bij sommige beleidsterreinen deze bronnen niet standaard gebruikt worden in het onderzoek.
- Het Openbaar Ministerie (OM) heeft de bevoegdheid om bestuursorganen te tippen als toepassing van de wet Bibob aangewezen is. Hiermee kan het OM een Bibob-procedure initiëren. Indien nodig, lokt 82% van de gemeenten een tip van het OM uit bij het RIEC en/of bij de politie.
- Minder gemeenten maken gebruik van een indicatorenlijst om een eenduidige afweging van integriteit te kunnen maken over de betrokkene, namelijk 63%.
- De laatst bevraagde stap in het onderzoekproces is of gemeenten onafhankelijk advies aanvragen, indien nodig, bij het Landelijk Bureau Bibob (LBB). 98% van de gemeenten vraagt advies aan bij het Landelijk Bureau Bibob. 2% van de gemeenten doet dat niet vanwege slechte ervaring met het bureau qua advies en de communicatie over het onderzoek en ziet daarom ook geen toegevoegde waarde in het advies.

Methode

Op verschillende manieren kan gestart worden met een Bibob-onderzoek. Gemeenten hebben de vrijheid om te bepalen welke methode zij gebruiken. Voor welke methode wordt gekozen, kan opgenomen zijn in het Bibob-beleid. Risicogericht onderzoeken houdt in dat op basis van vastgestelde risicovolle branches aangemerkt worden om te starten met Bibob-onderzoek. De keuze voor risico's kan veranderen in de tijd en kan, als aanvulling op het beleid, vastgesteld worden door het college van burgemeesters en wethouders. Indien gekozen is voor vaste onderdelen in het beleid, is dit minder makkelijk aan te passen aan recente ontwikkelingen voor risicovolle branches doordat het beleid zelf opnieuw vastgesteld moet worden. Een voorbeeld van deze methode is dat gestart wordt met een Bibob-onderzoek bij een transactiebedrag op het gebied van vastgoed vanaf 250.000 euro. Starten met een onderzoek op basis van signalen is een andere methode. Bijvoorbeeld wanneer de vergunningverlener iets opmerkelijks tegenkomt of vragen ontstaan over de betrokkene, kan dit een signaal zijn om een Bibob-onderzoek te starten. Gemeenten kiezen om te bepalen of Bibob-onderzoek wordt ingesteld voor de volgende methoden: risico gericht (28%), volgens vast patroon vastgesteld in het Bibob-beleid (59%). De overige 13% geeft aan dat een combinatie van vast patroon en risicogericht wordt gebruikt óf dat op basis van signalen vanuit de organisatie een onderzoek wordt gestart.

Bibob-coördinator en Bibob-onderzoeker

Van de gemeenten binnen Noord-Holland heeft 64% een Bibob-coördinator in dienst. Daarbij komt dat vijf gemeenten op korte termijn een coördinator aanstellen en drie gemeenten informeel een coördinator hebben (totaal 18%). De laatste 18% heeft geen Bibob-coördinator aangesteld binnen de gemeente.

Onafhankelijkheid Bibob-oordeel

Wie binnen de gemeente daadwerkelijk Bibob-onderzoek uitvoeren is erg verschillend. In dit onderzoek is gekeken naar of functiescheiding wordt toegepast óf dat de verleners van een vergunning of subsidie betrokken zijn bij het uitvoeren Bibob-onderzoek. Functiescheiding is belangrijk omdat bij bestuursorganen de functies subsidieverlener en vergunningverlener kwetsbaar zijn voor ondermijning. Die kwetsbaarheid neemt toe als het Bibob-onderzoek door diezelfde functionaris uitgevoerd wordt. Door functiescheiding neemt die kwetsbaarheid af en wordt de weerbaarheid van de eigen organisatie in feite verhoogd. Ten tweede heeft een vergunningverlener inhoudelijke expertise, maar behoeft geen expertise te hebben in integriteitsonderzoeken. Dit is een ander vak-specialisme. Als laatst kan een onderzoek naar integriteit op gespannen voet staan met het vergunningen- of subsidieproces. Bijvoorbeeld doordat de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (WABO) voorschrijft om binnen een aantal weken een besluit te nemen over de aanvraag. De vraag naar of functiescheiding plaatsvindt is gesteld om bewust te zijn van de korte afstand tussen de aanvrager en de onderzoeker, die tevens verlener is. Hierbij ontstaat de kans op vermindering van objectiviteit en op belangenverstrengeling. Ook als naast de vergunningverlener een andere functie meewerkt aan Bibob-onderzoeken, dan bestaat alsnog de kans dat er een verschil is in belangen voor de voortvarendheid van de vergunning en het afwegen van de integriteit van de betrokkene. In 67% van de gemeenten vindt geen functiescheiding plaats bij het uitvoeren van Bibob-onderzoek en voert bij de meeste gemeenten de vergunning- of subsidieverlener Bibob-onderzoek uit.

Formatie voor Bibob-onderzoek kwantitatief

Voor 51% van de gemeenten past het uitvoeren van de wet Bibob binnen de bestaande personeelsformatie. Volgens 36% van de gemeenten passen de werkzaamheden voor de wet Bibob onvoldoende binnen de personeelsformatie. De overige gemeenten geven aan dat er genoeg personeelsformatie beschikbaar is, maar in het geval van bevindingen waarvoor een uitgebreide toets nodig is, is te weinig tijd beschikbaar (4%). Ook is aangegeven dat wanneer het beleid wordt uitgebreid, dat hier geen extra formatie voor beschikbaar is (9%).

Formatie voor Bibob-onderzoek kwalitatief

Bij de vraag of gemeenten het aantal uur dat beschikbaar is voor Bibob-onderzoek voldoende is, geeft 37% aan voldoende tijd te hebben. De onderbouwingen hiervoor zijn: uitgebreid onderzoek komt in geringe mate voor en meestal is alleen een lichte toets nodig, dat door middel van inhuur de functie wordt uitgevoerd, dat binnen de verschillende afdelingen tijd wordt vrij gemaakt óf dat het een vast onderdeel van het takenpakket is. 63% van de gemeenten geeft aan te weinig tijd te hebben voor onderzoek. Dit wordt op de volgende manieren beargumenteerd: uitgebreid onderzoek vergt meer capaciteit en uren dan dat beschikbaar is, er is geen coördinator die het kan overnemen wanneer bevindingen uit het onderzoek komen, het Bibob-beleid is uitgebreid maar de formatie is niet meegegroeid óf het onderzoek komt bovenop het reguliere werk.

Kennis over de wet Bibob

Onder alle gemeenten geeft 50% aan dat medewerkers eenmalig een training volgen voor het uitvoeren van Bibob onderzoek. Bij 41% van de gemeenten aan volgens medewerkers structureel trainingen. 9% van de gemeenten geeft aan dat hun medewerkers geen training hebben gehad voor het uitvoeren van onderzoek.

Ondersteuning

Huidige ondersteuningsstructuur

Op de vraag aan welke partij gemeenten – op dit moment – ondersteuning kunnen vragen bij het uitvoeren van Bibob-onderzoek antwoordt 55% dat het RIEC gemeenten ondersteund. 9% vraagt bij het Landelijk Bureau Bibob (hierna: LBB) om advies. Het percentage gemeenten dat zowel aan het RIEC als aan het Landelijk Bureau Bibob ondersteuning vraagt bedraagt 20%. Overige gemeenten vragen ondersteuning aan (14%): gemeente Amsterdam, provincie Noord-Holland, collega's intern of collega Bibob-coördinatoren in andere gemeenten en/of het openbaar ministerie. Hiervan is het aandeel in percentage niet weer te geven, aangezien gemeenten aangeven een combinatie te maken van bijvoorbeeld het RIEC of het LBB én bovengenoemde organisaties. Een enkele gemeente (2%) vraagt aan niemand ondersteuning bij het Bibob-onderzoek.

Behoefte aan ondersteuning

Daarnaast is gevraagd als ondersteuning gewenst is, waarvoor ondersteuning nodig is en daarbij van welke partij. 47% van de gemeenten geeft aan dat zij geen ondersteuning nodig hebben. Een aantal vindt de ondersteuning vanuit het RIEC voldoende. Daarbij voorziet een enkele gemeente dat in de toekomst wel ondersteuning nodig is, indien het gebied van onderzoek in de eigen gemeente wordt verbreed naar subsidies, vastgoed en aanbestedingen.

De andere 53% van de gemeenten geeft aan wél ondersteuning nodig te hebben. Dit is opgedeeld in ondersteuning voor een bepaald onderdeel en ondersteuning van een bepaalde partij.

Gemeenten wensen ondersteuning van de volgende partijen:
- Openbaar Ministerie;
- RIEC (voor expertise en voor informatie uit gesloten bronnen);
- Belastingdienst;
- Provincie Noord-Holland;
- opleidingsinstituten voor cursussen/trainingen;
- Justis (de screeningsautoriteit van het ministerie van Justitie en Veiligheid) en het Landelijk Bureau Bibob;
- financieel adviseur voor het beoordelen van financiële informatie;
- een gemeente uit de regio om ervaring en kennis mee uit te wisselen.

Gemeenten wensen ondersteuning voor onder meer de volgende onderdelen:
- Tips voor praktische uitvoering van de wet Bibob in samenwerking met andere partners in RIEC verband;
- tips voor meldingsbereidheid binnen de organisatie bij Bibob-onderzoekers (i.v.m. tegengesteld belang binnen organisatie);
- tijd voor uitgebreider onderzoek, meer tijd om collega's te instrueren en te professionaliseren.
- uitwisseling van informatie onder omringende gemeenten onderling;
- financiële toets / meer kennis over de financiële informatie;

- expertise op regionaal/centraal niveau om de kwetsbaarheid te verminderen en minder kans op belangenverstrengeling tijdens beoordeling. (gemeente kan dit niet alleen bekostigen, waardoor het niveau ondermaats blijft);
- beter inzicht in producten van Justis (gemeente wist namelijk lange tijd niet van een netwerkkaart, die op te vragen is bij Justis);
- inhoudelijke expertise;
- informatiedeling tussen gemeente en politie;
- behoefte aan informatiedelen tussen gemeenten over criminele rechtspersonen/bedrijven;
- meedenken over een aanpak van een bedrijf nadat Bibob onderzoek heeft plaatsgevonden en de integriteit twijfelachtig is;
- kennisdeling: cursussen en bijeenkomsten, het liefst in regionaal verband;
- de wet Bibob beter bekend maken binnen de eigen organisatie.

Afsluitende opmerkingen uit de enquête

In de enquête worden de volgende afsluitende opmerkingen gemaakt:

- Het belang van het instrument om ondermijning aan te pakken wordt onderschreven;
- Gemeenten zijn bezig met een uitbreiding/vernieuwing van het beleid. Het is nodig om capaciteit te regelen om uitvoering te kunnen geven aan het beleid;
- De wens wordt geuit om de wet uit te breiden en onderling informatie te delen tussen gemeenten mogelijk te maken. Samen met de wens om een landelijk systeem waarbij informatie over malafide partijen uitgewisseld kan worden.

3 HUIDIGE ONDERSTEUNINGSSTRUCTUUR

Er is een bestaande ondersteuningsstructuur van organisaties die gemeenten ondersteunen bij het uitvoeren van de wet Bibob. Voor gemeenten binnen de provincie Noord-Holland zijn dit: het Landelijk Bureau Bibob en de Regionale Informatie en Expertise Centra (RIEC's) Noord-Holland, Amsterdam-Amstelland en Midden-Nederland en gemeente Amsterdam. En de provincie Noord-Holland zelf.

Het LBB is onderdeel van Justis (de screeningsautoriteit van het ministerie van Justitie en Veiligheid). Het LBB voert op verzoek van bestuursorganen onderzoek uit naar integriteit aan de hand van de wet Bibob en geeft hier een onafhankelijk advies over uit. Een tweede taak is om bestuursorganen voor te lichten over het instrument Bibob; wat kun je met het instrument doen, hoe wordt de wet geïnterpreteerd, welke bevoegdheden heeft het bestuursorgaan en welke jurisprudentie bestaat er etc. Het LBB speelt geen rol in het overtuigen van gemeenten om Bibob-beleid vast te stellen of Bibob-onderzoek uit te voeren. Het LBB geeft, al dan niet samen met het RIEC, voorlichting en organiseert bijeenkomsten voor bestuursorganen voor verbetering van Bibob kennis en uitvoering van het onderzoek.

Het RIEC is een samenwerkingsverband van onder meer gemeenten, provincie, politie, justitie en de Belastingdienst. De RIEC's zijn verdeeld over een bepaalde regio, waarvan er drie binnen de provincie Noord-Holland liggen. De taak van het RIEC is het bevorderen van de toepassing van de wet Bibob, binnen de bredere taak om ondermijnende criminaliteit te bestrijden en in het bijzonder gemeenten hiertegen weerbaar te maken. In de praktijk hebben de RIEC's geen uniforme werkwijze en zetten de RIEC's per regio zich op verschillende wijze in. Dit geldt ook voor de ondersteuning aan gemeenten bij de uitvoering van de wet Bibob.

Naast het LBB spelen ook de RIEC's een rol in voorlichting aan bestuursorganen. Vaak wordt in samenwerking met het LBB bijeenkomsten en trainingen georganiseerd ter bevordering van de kennis van bestuursorganen over Bibob.

Ondersteuningsverzoeken bij het RIEC

De resultaten uit de enquête geven geen kwalitatieve cijfers weer, bijvoorbeeld over hoeveel Bibob-onderzoeken een gemeente in de praktijk uitvoert per jaar of hoe vaak een OM-tip aangevraagd wordt. Om hier inzicht in te krijgen zijn de resultaten uit de enquête voorgelegd aan de RIEC's.

De RIEC's geven in de jaarverslagen weer hoeveel ondersteuningsverzoeken binnenkomen van gemeenten en de provincie. Ter voorbeeld, in de jaarverslagen van het RIEC Noord-Holland is te zien dat in 2017 totaal 14 Bibob-ondersteuningsverzoeken in behandeling zijn genomen. In 2018 waren dat er 11. Voor 2019 hebben tot 4 december van dat jaar op verzoek van gemeenten in 19 gevallen adviseurs meegelezen en geadviseerd in concrete casussen. In 2019 zijn 13 Bibob-ondersteuningsverzoeken in behandeling genomen waarbij de OM-tip is uitgelokt. Deze 13 verzoeken zijn gedaan door 8 gemeenten en de provincie Noord-Holland.

In de praktijk komen de resultaten van de enquête niet geheel overeen. 98% van de gemeenten geven aan, indien nodig, een OM-tip aan te vragen. Het aantal gemeenten dat dit in de praktijk doet via het RIEC Noord-Holland, waar 34 gemeenten onder vallen, wijkt hiervan af. Verdiepende vragen over het Bibob-onderzoek in de praktijk, kunnen door de RIEC's samen met de gemeenten besproken worden.

4 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

Op basis van de enquête, telefonische gesprekken met een aantal gemeenten over de enquête, gesprekken met de drie RIEC's, gemeente Amsterdam en het LBB komen de volgende conclusies en aanbevelingen naar voren.

Conclusies

Het **kennisniveau** van (medewerkers binnen) de gemeenten kan verbeterd worden. In de reacties van gemeenten komt naar voren dat medewerkers behoefte hebben aan trainingen, uitleg over een goede inrichting van het werkproces voor Bibob-onderzoek, advies over het gebruik van bronnen en in zijn algemeenheid is er behoefte aan kennisdeling.

Door een meerderheid van de gevraagde gemeenten wordt aangekaart dat **de capaciteit en ervaring** bij complexe dossiers verbeterd kan worden. Een groot aantal gemeenten geeft aan dat indien complexe dossiers zich voordoen capaciteit, ervaring en expertise te kort komt, dat professionalisering niet altijd mogelijk is en dat er behoefte is om samen te werken en ervaring uit te wisselen.

Een aantal gemeenten uit de behoefte om de **meldingsbereidheid** binnen de organisatie te verbeteren. Veelal wordt Bibob gezien als een vertragende factor binnen de vak-afdelingen, zoals vergunning-verlening en subsidieverlening. Niet alle medewerkers hebben binnen de organisatie een 'integriteitsbril' op. Gemeenten geven aan behoefte te hebben aan handvatten om Bibob beter bekend te maken in de eigen organisatie.

Een meerderheid van de Bibob-onderzoekers bekleedt binnen de organisatie tevens een andere functie, bijvoorbeeld vergunningverlener. Door het gebrek aan functiescheiding kan de **onafhankelijkheid van de onderzoeker** en de **weerbaarheid van de eigen organisatie** niet altijd gewaarborgd worden.

De resultaten wijzen uit dat het grootste deel van het **gemeentelijk Bibob-beleid** gericht is op vergunningen en vastgoedtransacties, maar in mindere mate gericht is op de onderdelen subsidies en aanbestedingen. Indien gemeenten geen onderzoek verrichten naar subsidies en aanbestedingen wordt voor deze gemeenten het risico vergroot dat subsidies en aanbestedingen misbruikt kunnen worden. Criminelen kunnen hun activiteiten naar deze gemeenten verplaatsen vanwege het ontbreken van de Bibob-screening.

Aanbevelingen

Aanbeveling 1: Bevorderen van kennis
Aanbevolen wordt om de kennis over de wet Bibob onder gemeenten te verbeteren door het organiseren van kennisbijeenkomsten of trainingen te geven. Binnen de provincie zou de Eenheid SBA hierin een rol kunnen spelen, door bijvoorbeeld kennis te delen. Het is van belang dat dit aansluit bij wat al gebeurt en de kennisdeling in samenwerking plaatsvindt met het LBB, het RIEC en/of gemeenten.

Aanbeveling 2: Bevordering van capaciteit, ervaring en meldingsbereidheid
Aanbevolen wordt om samen met het RIEC de Bibob-coördinatoren of Bibob-onderzoekers van gemeenten uit de eigen regio onderling beter samen te laten werken. Op deze manier kan kennis, ervaring en handvatten over de procesinrichting gedeeld worden en onderling van elkaar worden geleerd. Het is wenselijk dat het RIEC hierbij aansluit en een trekkende rol heeft, omdat het RIEC hierin een wettelijke taak heeft. De provincie kan hierin een regisserende rol spelen.

Aanbeveling 3: Onafhankelijkheid onderzoeker, weerbaarheid van de eigen organisatie en het Bibob-beleid verbeteren

Aanbevolen wordt om gemeenten bewuster te maken van:

1 de dubbele functie bij Bibob-onderzoek;
2 de weerbaarheid van de eigen organisatie;
3 het maken van een bewuste keuze over prioritering van Bibob-onderzoek in het Bibob-beleid bijvoorbeeld op basis van het ondermijningsbeeld.

Over deze genoemde punten kunnen gemeenten geïnformeerd worden.

1

BIJLAGE

ENQUÊTE 'UITVOERING WET BIBOB'

Naam invuller:
Functienaam:
Naam gemeente:

Bibob-beleid

1 Heeft uw gemeente Bibob-beleid vastgesteld?
Ja
Nee

2 Voert uw gemeente onderzoek uit volgens de wet Bibob?
Ja
Nee

2b Zo ja, kruis aan op welke onderdelen het Bibob-beleid gericht is:
Vergunningen
Subsidies
Aanbestedingen
Vastgoedtransacties

2c Zo ja, motiveer per onderdeel waarop het beleid gericht is:

Risicofactoren

3 Heeft uw gemeente zicht op ondermijningsrisico's* (bijvoorbeeld middels ondermijningsbeelden opgesteld door het RIEC)?
Ja
Nee
** Een ondermijningsbeeld is een bundeling van signalen en fenomenen van criminele aanwezigheid en activiteiten binnen een bepaald geografisch gebied.*
** RIEC= Regionaal Informatie en Expertisecentrum.*

3b Zo ja, In hoeverre zijn deze risico's meegenomen in het opstellen van het Bibob-beleid?
- De risico's zijn niet meegenomen
- De risico's zijn niet meegenomen, maar hier wordt wel rekening mee gehouden tijdens het Bibob-onderzoek.
- Het Bibob-beleid is opgesteld op basis van de risico's.
- Anders, namelijk:

Proces Bibob-onderzoek

4 Wordt informatie opgevraagd aan de betrokkene door middel van een Bibob-vragenformulier?
Ja
Nee
Anders, namelijk:

5 Wordt de betrokkene onderzocht aan de hand van informatie uit openbare bronnen (bijvoorbeeld kranten, internet, het kadaster, het handelsregister van de Kamer van Koophandel, eigen registratiesystemen)?
Ja
Nee
Anders, namelijk:

6 Wordt de betrokkene onderzocht aan de hand van informatie uit gesloten bronnen (Bijvoorbeeld justitiële gegevens uit het Justitieel Documentatie Systeem)?
Ja
Nee
Anders, namelijk:

7 Wordt het Openbaar Ministerie om een tip gevraagd, bijvoorbeeld via het RIEC* en/of via de politie?
Ja
Nee
** RIEC = Regionaal Informatie en Expertise Centrum*

8 Wordt aan de hand van een indicatorenlijst* afgewogen of er reden is om te twijfelen over de integriteit van de betrokkene?
Ja
Nee
** Samen met de beleidsregel kan een indicatorenlijst worden opgesteld, waarmee een eenduidige afweging wordt gemaakt over de mate van integriteit. Indicatoren zijn een hulpmiddel om te duiden of er gevaar bestaat dat een subsidie of vergunning wordt gebruikt voor criminele doeleinden. Voorbeeld van indicator: 'Afwijkende personeelsomvang in relatie tot de bedrijfsactiviteit'*

9 Wordt aan het Landelijk Bureau Bibob onafhankelijk advies gevraagd indien hier aanleiding toe is na het eigen onderzoek?
Ja
Nee

10 Welke methode wordt gebruikt om te bepalen of een Bibob-onderzoek wordt ingesteld?
Risico gericht
Steekproefsgewijs
Volgens vast patroon vastgesteld in het Bibob-beleid
Anders, namelijk:

10b Vindt u deze methode voldoende? Motiveer uw antwoord.

Bibob-coördinator

11 Is er een medewerker binnen uw gemeente die de uitvoering van Bibob-onderzoek coördineert?
Ja
Nee
Anders, namelijk:

Bibob-onderzoeker

12 Welke medewerker (functienaam) voert het Bibob-onderzoek uit binnen uw gemeente? Indien dit meerdere personen zijn, geef van elk van hen de functienaam aan:

13 Heeft de medewerker die het Bibob-onderzoek uitvoert meerdere petten op? Hiermee bestaat de mogelijkheid dat hij of zij zowel verantwoordelijk is voor bijvoorbeeld het verlenen van vergunningen of subsidies, als voor het toepassen van de wet Bibob.
Ja, deze medewerker bekleed ook de volgende functie
Nee

14 Past het uitvoeren van de wet Bibob binnen de bestaande personeelsformatie?
Ja
Nee
Anders, namelijk:

15 Vindt u het aantal uur dat beschikbaar is voor Bibob-onderzoek voldoende?
Ja
Nee

15b Motiveer uw antwoord:

Kennis over de wet Bibob

16 Worden medewerkers binnen uw gemeente getraind in het uitvoeren van Bibob-onderzoek?
Ja. Dit heeft een eenmalig karakter
Ja. Dit heeft een structureel karakter
Nee

Ondersteuning Bibob-onderzoek

17 Aan welke partij kunt u - op dit moment - ondersteuning vragen voor het uitvoeren van Bibob-onderzoek?
Aan het RIEC
Aan het Landelijk Bureau Bibob
Anders, namelijk:

18 Indien u (meer) ondersteuning wenst. Waarvoor zou uw gemeente ondersteuning kunnen gebruiken bij de uitvoering van de wet Bibob?

19 Indien u (meer) ondersteuning wenst. Van welke partij zou uw gemeente ondersteuning kunnen gebruiken bij de uitvoering van de wet Bibob?

Afsluiting

Heeft u verder aanvullende informatie, vragen en/of opmerkingen?

HAARLEM, DECEMBER 2019

Colofon

Uitgave
Provincie Noord-Holland
Postbus 123 | 2000 MD Haarlem
Tel.: 023 514 31 43 | Fax: 023 514 40 40
www.noord-holland.nl
post@noord-holland.nl

Eindredactie
Provincie Noord-Holland
Directie Kabinet
Sector Eenheid Screening en Bewakingsaanpak

Fotografie
Provincie Noord-Holland

Grafische verzorging
Xeroxmediaservices

Haarlem, december 2019

Provincie Noord-Holland

POSTBUS 3007 | 2001 DA HAARLEM

Provinciale Staten van Noord-Holland
door tussenkomst van de statengriffier mw. drs. K. Bolt
Dreef 3, tweede etage
2012 HR HAARLEM

Gedeputeerde Staten
Uw contactpersoon
dhr M.W. Vos
CZ/SI

Telefoonnummer +31235145010
vosm@noord-holland.nl

INGEKOMEN 16 JAN. 2020

Verzenddatum
16 JAN. 2020

Kenmerk
1353225/1353236

Uw kenmerk

Betreft: Beantwoording technische vragen over mogelijke samenwerking met Electronics Watch

Geachte leden,

Ter uitvoering van art. 167, tweede lid, van de Provinciewet (inzake de actieve informatieplicht) informeren wij u over het volgende:

Op 7 januari 2019 hebben de PvdD en ChristenUnie-SGP technische vragen in de commissie EEB (inmiddels EFB) gesteld over een mogelijke samenwerking met de organisatie Electronics Watch. Het duurde langer dan verwacht voordat de benodigde informatie was verzameld. Vandaar dat deze vragen nu pas beantwoord kunnen worden.

Electronics Watch is een organisatie die zich inzet om de positie van fabrieksarbeiders in de elektronica industrie te verbeteren. Na grondig onderzoek en contact met de gemeente Amsterdam is er besloten om niet aan te sluiten bij Electronics Watch. Voorop staat dat het hier gaat om een mooi initiatief, maar dat de daadwerkelijke impact van de organisatie op dit moment niet duidelijk is.

De organisatie is volop in ontwikkeling, waardoor sommige zaken nog onduidelijk zijn betreffende de voorwaarden van een samenwerking. Problematisch is dat deelnemers de verplichting aangaan om contractvoorwaarden op te nemen in nieuw aan te besteden ICT-contracten m.b.t. internationale arbeidsvoorwaarden. Deze voorwaarden heeft Electronics Watch tot nu toe nog alleen opgesteld voor het Verenigd Koninkrijk en België. Voor deze twee landen zijn de voorwaarden verschillend. Voor Nederland worden deze voorwaarden op dit moment ontwikkeld, maar het is nog onduidelijk hoe deze eruit gaan zien. Wanneer de provincie besluit nu deelnemer te worden, is voor een belangrijk deel nog onbekend onder welke voorwaarden dit zal gebeuren. Een risico dat de provincie niet wil lopen.

Postbus 3007
2001 DA Haarlem
Telefoon (023) 514 3143

Houtplein 33
2012 DE Haarlem
www.noord-holland.nl
Kvk-nummer 34362354
Btw-nummer NL.0010.03.124.B.08

Alle bovenstaande argumenten leiden er toe dat dit niet het juiste moment is samen te werken met Electronics Watch.

Hoogachtend,

Gedeputeerde Staten van Noord-Holland,

provinciesecretaris
R.M. Bergkamp

voorzitter
A.Th.H. van Dijk

Deze beslissing is namens gedeputeerde staten genomen door het lid van het college dat met dit onderwerp is belast

Provincie Noord-Holland

Economie Financiën en Bestuur

Dossiernummer	2299
Extern Zaak ID	1327908
Vertrouwelijk	Nee
Vergaderdatum	24 februari 2020
Agendapunt	15.b
Omschrijving	Cultuur: Brief GS aan PS inz. museumvoordracht OCW (C-agenda EFB 24-2-2020)
Organisatieonderdeel	BEL/RE&E

Bijlagen
Advies jury musea Noord Holland 160120 definief.pdf
Brief aan PS over museumvoordracht OCW.pdf

Geagendeerd	**Vergaderdatum**
Overdracht vanuit GS	27 januari 2020
Ingekomen stukken ter kennisname	31 januari 2020
Economie Financiën en Bestuur	**24 februari 2020**

Toelichting

De minister van OCW heeft elke provincie gevraagd om een museum voor te dragen voor subsidiering in het kader van de basisinfrastructuur 2021-2024. Hiertoe is een uitvraag gedaan onder Noord-Hollandse Musea, een jury heeft de ingediende plannen beoordeeld en advies uitgebracht. Op basis van dit advies hebben Gedeputeerde Staten besloten hiervoor het Frans Hals Museum voor te dragen dat in combinatie met het Amsterdam Museum een vernieuwend publieksplan plan ontwikkelt.

Advies jury voordracht musea Noord Holland

Voor u ligt het advies dat is opgesteld door de jury inzake de voordracht van een museum in de landelijke Basisinfrastructuur (BIS) door de provincie Noord-Holland. De jury adviseert u het Frans Hals Museum in combinatie met het Amsterdam Museum voor te dragen voor de landelijke Basisinfrastructuur. Hieronder lichten we toe hoe we tot dit advies zijn gekomen.

Proces
De provincie heeft eind vorig jaar Noord-Hollandse musea die in aanmerking willen komen voor een plek in de Basisinfrastructuur opgeroepen een kort plan ten behoeve van publieksactiviteiten van maximaal twee pagina's aan te leveren. Deze plannen moesten aan diverse criteria voldoen.

Allereerst moet er, vanuit het Rijk, sprake zijn van het beheer van een gemeentelijke of provinciale collectie van (inter)nationaal belang. Daarnaast moet het gaan om publiekstaken en zijn er een aantal landelijke criteria waaraan het museum moet voldoen bij toetsing door de Raad voor Cultuur[1]. In aanvulling daarop heeft de provincie eigen criteria opgesteld waar de plannen op worden getoetst. Deze criteria hebben betrekking op de aard van de publieksactiviteiten: op Vernieuwing en Experiment- het bereiken van andere en nieuwe doelgroepen- en op Continuïteit en Kennisdelen. Bonuspunten zijn er voor plannen die bijdragen aan bovengemeentelijke samenwerking en spreiding van het aanbod en bezoekers.

In totaal heeft de jury zes plannen ontvangen. Alle plannen zijn door de juryleden individueel op deze criteria getoetst en vervolgens in het juryberaad besproken.

Advies
De jury is unaniem van mening dat het plan van het Frans Hals Museum in combinatie met het Amsterdam Museum het hoogst scoort op zowel de landelijke criteria als de provinciale criteria.

Beide musea opereren in een nationale en internationale context en beheren een collectie die van internationaal belang is. Een belangrijk deel van deze collecties bestaan uit schilderkunstige portretten uit met name de 17^{e} eeuw. Deze historische portretten willen de musea koppelen aan de verhalen en gezichten van de huidige inwoners van Haarlem, Amsterdam en de andere gemeenten in Noord-Holland om zo een nieuw hoofdstuk toe te voegen aan de geschiedenis. Een hoofdstuk dat gekenmerkt wordt door een breedheid in sociale klasse, leeftijd, gender en culturele achtergrond. Daarbij worden verschillende communities betrokken, co-creatie en participatie staan centraal in het plan. Samenwerking wordt verder gezocht met de diverse andere Noord-Hollandse musea, met buurthuizen, zorginstellingen en scholen. In 2024 wordt het project afgerond met een duo-tentoonstelling in zowel het Frans Hals Museum als het Amsterdam Museum waarin de historische portretten worden gecombineerd met de hedendaagse co-creatie portretten.

De combinatie van de twee musea en de expertise die in beide musea op verschillende vlakken is opgebouwd spreekt naar de mening van de jury tot de verbeelding. Waar het Frans Hals Museum excelleert in het combineren van verschillende kunstvormen uit verschillende tijdperken, is het Amsterdam Museum vooruitstrevend als het gaat om publieksparticipatie en co-creatie. Door de

[1] Artistieke kwaliteit, Vernieuwing, Eerlijke beloning en gezonde bedrijfsvoering, Cultuureducatie en participatie, Geografische spreiding

samenwerking op te zoeken worden beide expertises gedeeld, wordt van elkaar geleerd en wordt het eindresultaat meer dan de som der delen.

De samenwerking die wordt gezocht met de andere Noord-Hollandse musea biedt mogelijkheden om musea in de gehele provincie een stap verder te brengen. Er worden bestaande en beproefde methodes ingezet op een nieuwe en bredere schaal, maar ook moderne vormen van ‘portretteren’, zoals vloggen. Het plan is in die zin voorbeeld stellend en overdraagbaar. Beide musea hebben ervaring met deze moderne(re) en inclusieve vormen van presenteren en samenwerken met het publiek en hierdoor het aanspreken van een meer divers en nieuw publiek. De jury kijkt uit naar het nieuwe hoofdstuk dat deze musea willen toevoegen aan de eeuwenoude geschiedenis.

Concluderend is de jury van mening dat de gehele provincie gebaat is bij de uitwerking van dit plan, zeker als er intensief en structureel wordt ingezet op kennisdeling. Met de combinatie van de collecties, expertises, netwerken en het publieksbereik van deze twee musea kunnen er grote stappen worden gezet waar uiteindelijk het museale veld in Noord-Holland én in het gehele land van profiteert.

Provincie Noord-Holland

POSTBUS 3007 | 2001 DA HAARLEM

Provinciale Staten van Noord-Holland
door tussenkomst van de statengriffier mw. drs. K. Bolt
Dreef 3, tweede etage
2012 HR HAARLEM

Gedeputeerde Staten
Uw contactpersoon
mw P.D.M. Joosten
BEL/REE

Telefoonnummer +31235143939
joostene@noord-holland.nl

Verzenddatum

22 JAN. 2020

Kenmerk
1327908/1355798

Uw kenmerk

Betreft: museumvoordracht OCW

Geachte leden,

Ter uitvoering van art. 167, tweede lid, van de Provinciewet (inzake de actieve informatieplicht) brengen wij u het volgende besluit van ons college ter kennis:
- Het publieksplan 'De gezichten van Noord-Holland' van het Frans Hals Museum in combinatie met het Amsterdam Museum voor te dragen voor de landelijke Basisinfrastructuur (BIS).

Toelichting
De minister van OCW heeft elke provincie gevraagd om één museum voor te dragen voor subsidiering in het kader van de basisinfrastructuur 2021 - 2024. Gedeputeerde Staten hebben op 17 december 2019 besloten hiervoor een uitvraag te doen onder de Noord-Hollandse musea die in aanmerking komen en de ingediende plannen te laten beoordelen door een deskundige jury. Met onze brief met kenmerk 1327908/1327910 hebben wij u geïnformeerd over deze procedure.

Er zijn 6 plannen ontvangen van musea die voldeden aan de instapvoorwaarden: een gemeentelijke collectie van (inter-) nationaal belang en tenminste 30.000 bezoekers per jaar.
In willekeurige volgorde:

- Stedelijk Museum Amsterdam
- Singer Museum Laren
- WestFries Museum
- Stedelijk Museum Alkmaar
- Frans Hals Museum (in combinatie met Amsterdam Museum)
- Zaans Museum

Postbus 3007
2001 DA Haarlem
Telefoon (023) 514 3143

Houtplein 33
2012 DE Haarlem
www.noord-holland.nl
Kvk-nummer 34362354
Btw-nummer NL.0010.03.124.B.08

Advies jury

De jury is op 14 januari bijeen geweest en bestond uit:

Fokelien Renckens	gepensioneerd museumdirecteur
Harry Tupan	algemeen directeur Drents Museum
Jasper Visser	cultureel ondernemer & senior partner VISSCH+STAM

De juryleden hebben allen hun sporen verdiend in de landelijke museumwereld en zijn met name deskundig op het gebied van het aantrekken van nieuwe publieksgroepen.

De jury heeft de plannen beoordeeld op de volgende criteria:

- Algemene kwaliteit van het plan (volledigheid en duidelijkheid)
- Vernieuwing en experiment (presentatie, doelgroepen en publieksaanpak)
- Continuïteit (professionaliteit en slagkracht aanvrager)
- Kennisdeling en inbedding
- Bovenlokale samenwerking en spreiding van aanbod en bezoekers

Op basis van de criteria heeft de jury geadviseerd het Frans Hals Museum in combinatie met het Amsterdam Museum voor te dragen voor de landelijke Basisinfrastructuur. De jury is van oordeel dat de gehele provincie gebaat is bij de uitwerking van dit plan, zeker als er intensief en structureel wordt ingezet op kennisdeling. Met de combinatie van de collecties, expertises, netwerken en het publieksbereik van deze twee musea kunnen er grote stappen worden gezet waar uiteindelijk het museale veld in Noord-Holland én de rest van Nederland van profiteert. Voor het volledige advies van de jury wordt verwezen naar de bijlage.

Op basis van het advies van de jury hebben wij besloten het plan van Frans Hals Museum en Amsterdam Museum voor te dragen.
Deze musea zullen het plan uitwerken en uiterlijk 28 februari indienen bij het Ministerie van OCW.

Hoogachtend,
Gedeputeerde Staten van Noord-Holland,

provinciesecretaris

R.M. Bergkamp

voorzitter

A.Th. [illegible] Dijk

Bijlage: - advies jury

Provincie Noord-Holland

Economie Financiën en Bestuur

Dossiernummer	2186
Extern Zaak ID	1348505
Vertrouwelijk	Nee
Vergaderdatum	24 februari 2020
Agendapunt	15.c
Omschrijving	Sport: Brief GS aan PS inz. Routekaart Verduurzaming Sport (C-agenda EFB 24-2-2020)
Organisatieonderdeel	BEL/RE&E

Bijlagen
Brief aan PS over routekaart verduurzaming sport.pdf
Routekaart.Sportsector.definitief concept.12.12.2019 (002).doc

Geagendeerd	**Vergaderdatum**
Overdracht vanuit GS	27 januari 2020
Economie Financiën en Bestuur	**24 februari 2020**
Ingekomen stukken ter kennisname	29 februari 2020

Toelichting

In het coalitieakkoord staat beschreven dat de provincie sportaccommodaties wil helpen verduurzamen, waardoor zij op korte termijn besparingen kunnen inboeken. De Routekaart Verduurzaming Sport is een nationaal initiatief waarbij de provincies samen met ministerie van Volksgezondheid en Sport, NOC*NSF en de vereniging voor Sport en Gemeenten de handen ineen slaan om de verduurzaming in de sport te versnellen.

Provincie Noord-Holland

POSTBUS 3007 | 2001 DA HAARLEM

Provinciale Staten van Noord-Holland
door tussenkomst van de statengriffier mw. drs. K. Bolt
Dreef 3, tweede etage
2012 HR HAARLEM

Gedeputeerde Staten

Uw contactpersoon

mw M.B. Recter

BEL/REE

Telefoonnummer +31235144998

recterm@noord-holland.nl

Verzenddatum

24 JAN. 2020

Kenmerk

1348505/1348509

Uw kenmerk

Betreft: Routekaart Verduurzaming Sport

Geachte leden,

Ter uitvoering van art. 167, tweede lid, van de Provinciewet (inzake de actieve informatieplicht) brengen wij het volgende besluit van ons college ter kennis: Routekaart Verduurzamen Sport.

In ons coalitieakkoord hebben we aangegeven dat wij sportaccommodaties willen helpen te verduurzamen. Het achterliggende doel is dat zij op korte termijn besparingen kunnen inboeken. De Routekaart Verduurzaming Sport is een nationaal initiatief waarbij de provincies samen met het ministerie van Volksgezondheid en Sport, NOS*NSF en de vereniging voor Sport en Gemeenten de handen ineenslaan om de verduurzaming in de sport te versnellen.

Op 23 januari 2020 hebben wij samen met de provincies Gelderland, Groningen, Overijsel en Limburg de Routekaart ondertekend. De overige provincies volgen later dit jaar.

Postbus 3007
2001 DA Haarlem
Telefoon (023) 514 3143

Houtplein 33
2012 DE Haarlem
www.noord-holland.nl
Kvk-nummer 34362354
Btw-nummer NL.0010.03.124.B.08

De Routekaart geldt als gedeeltelijke invulling van onze inzet voor sport. In de komende maanden informeren wij u verder over de gehele uitwerking van onze intenties op dit onderwerp.

Hoogachtend,

Gedeputeerde Staten van Noord-Holland,

provinciesecretaris

R.M. Bergkamp

voorzitter

A.Th.H. van Dijk

1 bijlage

Routekaart verduurzamen Sport

Routekaart Verduurzaming Sport

Naar een duurzame en betaalbare sport

Inhoudsopgave

1. Duurzame en betaalbare sport 4
De roots van sport 5
Lef tonen 5
Kansen 6
Sportakkoord en Green Deal Sportvelden 6
Ontzorgen 7
Toekomstig succes 8
1.1 Scope 9
1.2 Planning 10
1.3 Energie Akkoord - uitdaging van 2,5 PJ 11
1.4 Nulmeting 11
1.4.1 CO_2 reductie doelstelling van 95% in 2050 13
1.5 Monitoring 19
1.6 Financiën 20
2. Duurzame gezonde sportomgeving 21
2.1 Circulaire materialen 21
2.1.1 Visie en Strategie 21
2.1.2 Scope 22
2.1.3 Planning 23
2.1.4 Nulmeting 23
2.1.5 Monitoring 24
2.2 Gewasbeschermingsmiddelenreductie 24
2.2.1 Visie en Strategie 24
2.2.2 Scope 24
2.2.3 Planning 25
2.2.4 Nulmeting 25
2.2.5 Monitoring 25
2.3 Klimaatadaptieve sportomgeving 26
2.3.1 Visie en strategie 26
2.3.2 Scope 26
2.3.3 Planning 27
2.3.4 Monitoring 27
2.3.5 Financiën[10] 27
3. Afspraken 28
3.1 Sport 28
3.2 Gemeenten 29
3.3 Rijksoverheid 29

CONCEPT

3.4 Leveranciers, aannemers en andere ondersteunende partijen: 30
3.5 Provincies 30
Bronnenlijst 31
Bijlage 1. Planning Routekaart Verduurzaming Sport – CO_2 reductie 32
Bijlage 2A. Planning Routekaart Verduurzaming Sport – Circulaire Sportomgeving 36
Bijlage 2B. Planning Routekaart Verduurzaming Sport – Gewasbeschermingsmiddelvrije Sportvelden (duurzaam beheer sportterreinen) 41
Bijlage 3. Nulmeting – uitgangspunten en onderbouwende bedragen. 44
Bijlage 4. Alternatieven – 4 scenario's. 47

CONCEPT

1. Duurzame en betaalbare sport

Op 12 december 2015 werd een historisch akkoord getekend. Op die datum zetten 195 landen hun handtekening onder het Akkoord van Parijs. Daarmee spraken zij af de opwarming van de aarde in ieder geval te willen beperken tot 2 graden Celsius, en het liefst tot maximaal 1,5 graden Celsius. De klimaatverandering heeft grote gevolgen voor de natuur, leidt tot verandering van klimaatpatronen en daarmee landbouwproductiviteit, tot stijging van de zeespiegel en verandering in weersextremen (IPCC, 2014). Door hun handtekening onder het akkoord te zetten, verplichten deze landen, waaronder Nederland, zich deze gevolgen zo veel mogelijk te beperken.

Om dit wereldwijde doel te halen, moet elk land zijn eigen maatregelen nemen. In Nederland werken we daarom met elkaar - overheden, bedrijfsleven en maatschappelijke partijen – aan een nationaal Klimaatakkoord. Dit akkoord heeft één hoofddoel: we willen in Nederland in 2030 bijna de helft (49%) minder broeikasgassen uitstoten dan we in 1990 deden. In dit Klimaatakkoord hebben de betrokken partijen concrete afspraken gemaakt over de maatregelen waarmee we deze ambitie kunnen waarmaken. Zo ontstaat draagvlak: we hebben elkaar nodig om het doel te halen en daarom moeten zoveel mogelijk mensen achter het akkoord staan.

Het Klimaatakkoord brengt ook voor de sportsector flinke ambities met zich mee. Dat is de centrale aanleiding van deze routekaart. Heel concreet gaat het om de volgende doelstellingen:

- In 2050 moeten alle sportaccommodaties[1] CO_2-arm[2] zijn, dat betekent een CO_2-reductie van 95% reductie ten opzichte van 1990;
- In 2030 moet 49% CO_2- reductie gerealiseerd zijn;
- In 2021 wordt naar verwachting een norm opgesteld voor de energieprestatie van gebouwen waar ook alle sportaccommodaties vanaf 2050 aan zullen moeten voldoen.

Om dit te bereiken zullen vanaf 2020 320 sportaccommodaties per jaar[3] CO_2 arm of CO_2 neutraal moeten worden gemaakt. Omdat we het energieverbruik van 1990 niet kennen, heeft de Rijksoverheid in samenwerking met het Mulier Instituut en CFP Green Buildings een nulmeting uitgevoerd voor het maatschappelijk en commercieel sportvastgoed, die als uitgangspunt van de reductie-ambitie wordt gebruikt.

Hoe we dat in de praktijk willen brengen staat in deze Routekaart Verduurzaming Sport, die fungeert als een sectoraal plan van aanpak (PvA). Voordat we ingaan op die aanpak staan we eerst stil bij de vraag waarom het goed en nuttig voor iedereen die in de sportsector actief is, serieus werk te maken van deze duurzaamheidsdoelen.

[1] CO2 reductie op alle sportaccommodaties betreft het energiegebruik van de gebouwen op sportterreinen of gebouwen waarin gesport wordt (niet zijnde gymzalen). Het gaat daarbij om gemeentelijke én commerciële accommodaties.
[2] Onder CO_2-arm verstaan we: er wordt optimaal energie bespaard en de gebruikte energie dient vrij te zijn van fossiele brandstoffen en dus duurzaam te worden opgewekt.
[3] Hiervan zullen er ongeveer 200 in gemeentelijke eigendom en zo'n 100 in overig eigendom zijn.

De roots van sport

Toen heren van stand zich eind negentiende eeuw voor het eerst verenigden om te gaan sporten, deden ze dat buiten, in de natuur, in parken en op weiden. De bloeiende Nederlandse verenigingscultuur met haar sportparken die daaruit voortgekomen is, heeft altijd die binding met het groen gehad. Ook de sporten die vooral na de Tweede Wereldoorlog in sportzalen beoefend werden, vinden hun oorsprong in de buitensport. Dat mensen na de oorlog meer en gevarieerder gingen sporten (en dus ook binnen), vormt ook het startpunt van meer overheidsbemoeienis. Sport werd geacht bij te dragen aan het individuele welzijn van burgers, vandaar dat vooral gemeenten meer geld gingen uitgeven aan sport. En dan vooral aan sportaccommodaties: daar was in de naoorlogse jaren een nijpend tekort aan.

Sport en natuur zijn dus historisch met elkaar verbonden, gezond sporten was een vanzelfsprekendheid. In dit speelveld waren duurzaamheid en milieubewustzijn tot voor kort echter geen thema. Dat zijn onderwerpen voor de lange termijn, terwijl sportclubs vooral bezig zijn met de eerstvolgende wedstrijd; hoe zorgen we dat er voldoende vrijwilligers, spelers en trainers zijn? Dat het veld goed onderhouden is en de kantine bevoorraad? Hoe zorg ik dat ik voldoende leden houd? Deze focus op de korte termijn zorgde ervoor dat energiebesparende maatregelen of het gebruik van circulaire materialen nauwelijks aan de orde waren in de sport. De uitdagingen waar we met zijn allen voor staan is daarin verandering te brengen.

Maar gelukkig is het tij aan het keren. De maatschappelijke aandacht voor het klimaat en het milieu wordt langzaamaan ook in de sport zichtbaar. Met name bij een jongere generatie bestuurders en andere beslissers op landelijk en lokaal niveau ontstaat bewustzijn voor het belang van duurzaamheid en het realiseren van een lagere milieudruk in de sport. Daarbij is het een mooi gegeven dat deze aandacht nauw aansluit bij de *roots* van de sport: een gezonde en natuurlijke omgeving.

Lef tonen

Natuurlijk is Nederland op mondiale schaal geen grootmacht en sport speelt op nationale schaal ook niet de hoofdrol. Anderzijds moeten we onszelf niet onderschatten; de Nederlandse economie behoort tot de twintig grootste ter wereld. En dat geldt ook voor de sport. Gemeten naar al het sportvastgoed in Nederland, neemt sport een niet onaanzienlijke plek in naast zorg, onderwijs en horeca. De hele sporteconomie vormt 1 procent van ons bruto nationaal product, een heleboel sectoren zijn kleiner. En ieder weekend staan 8 miljoen mensen op sportvelden, zwembaden en andere sportterreinen. Bij deze cijfers past dat de sector sport op dit thema volwassenheid en ambitie toont. Dat hoort ook bij het dna van de sport: koploper willen zijn, een voorbeeldfunctie vervullen, lef tonen. Het kan ook inspirerend werken: als we op de sportclub duurzaamheidsambities waarmaken, dan moet het thuis toch ook kunnen lukken?

De sport kan deze ambities uit het Klimaatakkoord natuurlijk niet alleen waarmaken. Daarom trekken de rijksoverheid, sport en gemeenten in deze Routekaart samen op. Voor gemeenten ligt er een bredere uitdaging om het maatschappelijk vastgoed te verduurzamen, sportaccommodaties vormen daar een onderdeel van. Er staat een bedrag van ruim 1 miljard op de gemeentelijke sportbegrotingen. Ruim 71 procent daarvan betreft de bouw, onderhoud en exploitatie van

sportvoorzieningen. Dit faciliteren van sportbeoefening is geen wettelijke verplichting, gemeenten kiezen hier zelf voor, vanuit de overtuiging dat sporten een ijzersterke sociale functie heeft.

Nu zijn er nogal wat accommodaties die veel energie verbruiken, denk aan verouderde sportzalen en vooral ook zwembaden. Als gemeenten aan de slag gaan met een duurzame sportinfrastructuur, kan dat enorme besparingen opleveren. Dat geldt ook voor het thema klimaatadaptatie. Door slimme innovaties kunnen sportterreinen met kunstgras fungeren als opvang van grote hoeveelheden regenwater, dat bovendien gezuiverd en hergebruikt kan worden. Goede beplanting zorgt voor de vermindering van hittestress en verbetering van de luchtkwaliteit. Deze omgevingsverkoeling leidt ook tot minder energiegebruik door airco's.

Het Rijk kiest in dit samenspel de rol van aanjager en verbinder. Deze Routekaart is tot stand gekomen door gemeenten, sportbonden, de ondernemende sport[4], leveranciers van duurzame voorzieningen en materialen, innovators en uitvoerders van *best practises* samen aan tafel te zetten. Ook de provincies hebben aangegeven de verduurzaming van de sportsector te zullen ondersteunen. Zij zullen een faciliterende rol op zich nemen.
De overheid kan daarnaast goede voorbeelden stimuleren door subsidies te verstrekken en kaders te stellen in (subsidie)wetgeving. Waarbij het uitgangspunt steeds is dat de sportsector zelf bepaalt op welke wijze de klimaatdoelstellingen precies behaald gaan worden.

Kansen

Slimme innovaties kunnen energie (en dus geld) opleveren. Want het vastgoed duurzaam en klimaatneutraal maken van sportvastgoed is een eerste stap. Daarnaast is er een enorme ruimte die kan worden benut; de sportgebouwen beslaan een enorme oppervlakte. Door de inzet van zonnepalen of, in de toekomst, uitrolbaar folie, en met lokale energieopslag kan een sportcomplex bijvoorbeeld als energieleverancier voor een hele wijk fungeren.

Deze benadering van de ambities is het uitgangspunt van de partners in deze Routekaart: het levert kansen op. Want het geld dat met de verduurzaming en energieopwekking bespaard c.q. verdiend kan worden, kan door gemeenten worden aangewend voor sportstimulering. Of voor professionalisering van de clubs; de inzet van een betaalde verenigingsmanager of buurtsportcoach kan verenigingen heel veel opleveren.

Sportakkoord en Green Deal Sportvelden

Om die kansen te grijpen is ook gekeken naar twee trajecten die nauw aansluiten bij deze Routekaart: het Sportakkoord en de Green Deal Sportvelden. Het Sportakkoord maakt deel uit van het regeerakkoord en is gesloten tussen de sport, bedrijfsleven, gemeenten en maatschappelijke organisaties om de organisatie en financiën van de sport toekomstbestendig te maken. Het Sportakkoord geldt voor de periode van 2018 tot en met 2021 en er zijn zes ambities geformuleerd en loopt van 2018 tot en met 2021. Eén daarvan betreft 'Duurzame sportinfrastructuur'.

[4] Onder 'de ondernemende sport' verstaan we commerciële sportaanbieders, zoals fitness- en buitensportbedrijven .

De Green Deal Sportvelden betreft het uitbannen van het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen (pesticiden)[5] en het beperken van biociden op de sportvelden om de gezondheid van alle sporters te waarborgen en het milieu te beschermen. Deze Green Deal is gestart 2015 en gaat over in de afspraken van deze Routekaart, zie hoofdstuk 2.1 De Green Deal Sportvelden zal door middel van deze routekaart overgaan in het Sportakkoord. De Green Deal gaat ook de gemeenten aan, die de verplichting hebben duurzaam beheer van sportvelden mogelijk te maken.

Deze Routekaart Verduurzaming Sportsector is het antwoord op het Klimaatakkoord, waarin het Sportakkoord en Green Deal Sportvelden zijn opgenomen. De Routekaart focust zich op drie punten, namelijk:

- CO_2 reductie, vooral via energiebesparing, energieopslag en opwekking van hernieuwbare energie, zoals zonne-energie (Hoofdstuk 1)
- Circulair gebruik van materialen (Hoofdstuk 2.1)
- Uitbannen van gewasbeschermingsmiddelen (Hoofdstuk 2.2)

Ontzorgen

De partners van deze Routekaart – sport, het Rijk en de gemeenten– nemen sportclubs bij de hand om deze ambities samen waar te maken. De sportwereld wordt voor een belangrijk deel gerund door goedwillende vrijwilligers, die op dit thema vaak weinig kennis van zaken hebben. Het is zaak hen zo veel mogelijk te ontzorgen.

Daarom is er een landelijk netwerk van adviseurs opgericht die clubs met raad en daad bijstaan bij het verduurzamen van de sportclub. Deze adviseurs werken onder regie van NOC*NSF en zijn werkzaam bij: de Groene Club, Sportstroom, Sport Service Noord Brabant, Team Sportservice en Sport Drenthe. Dit netwerk wordt mogelijk nog uitgebreid. Deze adviseurs doorlopen met de clubs een stappenplan, dat begint bij een energiescan en dat doorloopt tot en met de realisatie.
Deze dienstverlening is ook voor ondernemende sport opengesteld.

Bij het verwezenlijken van duurzaamheidsplannen wordt aansluiting gezocht bij de lokale sportakkoorden, waarbij dus ook de gemeenten betrokken zijn. Een belangrijke rol hierin is weggelegd voor de lokale sportadviseur, die kan helpen goede subsidieaanvragen op te stellen. Als clubs in allianties aan duurzaamheid werken, zijn de krachten gebundeld en hebben projecten meer kans van slagen. In nabije toekomst wordt vooral de focus in de ondersteuning gelegd op de koplopers, de verenigingen en clubs die intrinsiek gemotiveerd zijn om hiermee aan de slag te gaan. Van daaruit kan een kritische massa ontstaan, die anderen inspireert. En daar waar mogelijk zullen de provincies extra ondersteuning faciliteren.

Daarnaast is er een Kennis- en Innovatieplatform Maatschappelijk Vastgoed opgericht. Hieraan nemen diverse (bestaande) kenniscentra en – organisaties deel, waaronder ook vertegenwoordigers van de sport.

[5] Met gewasbeschermingsmiddelen (bestrijdingsmiddelen/pesticiden) wordt bedoeld: hoog-risico middelen zijnde reguliere herbiciden, fungiciden, insecticiden en biociden. Laag-risico middelen zijn op dit moment nauwelijks beschikbaar en onvoldoende effectief.

Voor sportverenigingen, sportondernemers en gemeenten heeft Kenniscentrum Sport het platform www.duurzamesportsector.nl ontwikkeld. Op dit platform komen handige stappenplannen, praktische informatie en inspirerende verhalen van gemeenten en verenigingen die al zijn gestart met verduurzamen van de sportaccommodaties. Kenniscentrum Sport stelt een helpdesk beschikbaar en zorgt voor het bundelen, vastleggen en verspreiden van kennis en informatie.

Naast dit kennisplatform is er ook een innovatieplatform*, dat zich onder meer zal richten op ondersteuning van:

- Het opzetten van een aantal plekken in Nederland waar gemeenten, sport en bedrijfsleven de benodigde innovaties samen (door)ontwikkelen. Deze innovaties leiden tot nieuwe standaarden voor onder meer het aanbestedingsbestek;

- Het stimuleren van innovaties voor verduurzaming van de sportinfrastructuur door het organiseren van vraagsessies die in inhoud vormen voor de *challenges en de bedrijvencalls van Sportinnovator**. Het ontwikkelen en toepassen van financiële modellen voor verduurzaming van accommodaties (zoals fondsen, ESCO-constructies, garantstellingen). Deze modellen worden beschikbaar gesteld aan gemeenten, sportbonden en verenigingen.

  * https://www.sportinnovator.nl/subsidietraject-bedrijven/

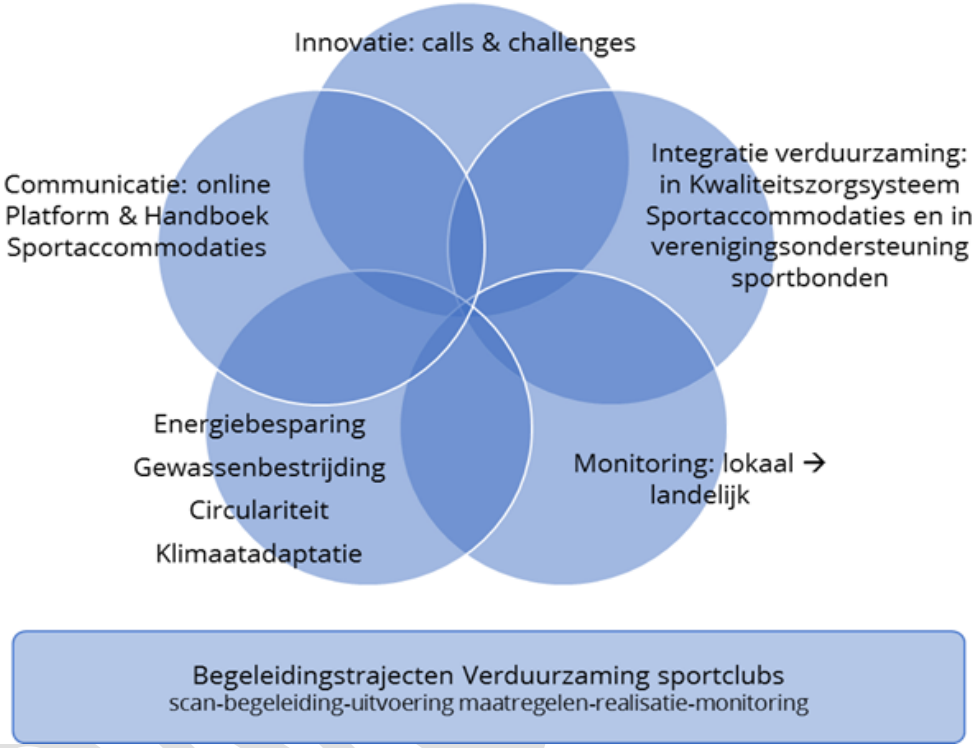
Toekomstig succes

Deze Routekaart zal in de nabije toekomst verder worden verdiept door de strategische partners van het sportakkoord: de sportsector, de gemeenten en het Ministerie van VWS.

Essentieel voor het welslagen van de ambities in deze Routekaart, is dat alle partners elkaar vinden en samen tot de best beschikbare oplossingen komen. Daarom zal er ook een nadrukkelijke relatie en samenhang zijn van twee aanpalende Routekaarten die opgesteld worden: de Routekaart voor gemeentelijk vastgoed en de Routekaart duurzame sportsector.

Sportkoepel NOC*NSF heeft al stappen gezet voor een integrale aanpak en structuur bij de ambities uit deze Routekaart. Aan de hand van onderstaand schema zijn de belangrijkste pijlers voor toekomstig succes inzichtelijk gemaakt. Deze structuur en aanpak zal samen met de sportbonden in het komende jaren verder worden uitgewerkt.
Vergelijkbare uitdagingen liggen er ook voor de commerciële sportsector, die deze ambities ook aangaat.
Deze partijen zullen via de overkoepelende organisaties moeten zorgen voor zelfregulering en integratie van duurzaamheid in het kwaliteitszorgsysteem. Voor de fitnessorganisaties geldt bijvoorbeeld de ‘Normen en richtlijnen Fitnessaccommodaties uit 2010’, deze zal moeten worden geüpdatet. Hierbij is aansluiting gezocht bij vergelijkbare initiatieven van sportkoepel NOC*NSF. Ook de Green Deal-convenanten kunnen hierbij ondersteunend zijn.

CONCEPT



*Figuur 1. Illustratie integrale aanpak verduurzaming sportaccommodaties vanuit de sportlijn (bron: NOC*NSF)*

1.1 Scope

Deze Routekaart gaat over de circa 10.000 sportaccommodaties, die door 22.000 sportverenigingen c.q. sportorganisaties gebruikt worden, die Nederland telt. Een groot deel daarvan, zo'n 60 tot 70% is in eigendom van de gemeenten. Voor deze accommodaties gelden dan ook de afspraken die gemaakt worden in de Routekaart voor Gemeentelijk Vastgoed. De overige 30-40% van de accommodaties is in bezit van andere partijen dan de gemeente. Hierbij is sprake van zowel commercieel (bijvoorbeeld fitness, golf, squash) als niet-commercieel (voetbal, tennis, hockey, golf) vastgoed.
Het grootste deel hiervan betreft kantines en kleedkamers. Daarbij is, net als bij zwembaden, verwarming en warm water het belangrijkste onderwerp.

Het plan van aanpak op sectoraal niveau zal op vastgelegde momenten bijgesteld worden met behulp van bestaande en nog op te stellen PvA's op portefeuilleniveau.

De CO_2 reductiemaatregelen om de doelstelling van het klimaatakkoord te halen, zijn grofweg terug te leiden naar het fors reduceren van energiegebruik en het uitbannen van fossiele brandstofbronnen voor energieopwekking (in 2050).

De doelstelling om CO_2 te reduceren focust zich op duurzaam energiegebruik. Daarbij is het (aard)gasloos maken van de gebouwen een gegeven. De doelstelling van deze Routekaart betreft CO_2-reductie op gebouwen. Daarom is de aanleg van LED-verlichting op de buitenterreinen niet meegenomen in de berekeningen. Daarmee zijn de berekeningen van het energiegebruik vergelijkbaar met die van de voornoemde maatschappelijke sectoren.
Voor de metingen van de CO_2 reductie worden alleen energiecijfers gebruikt. Die zijn goed te monitoren.

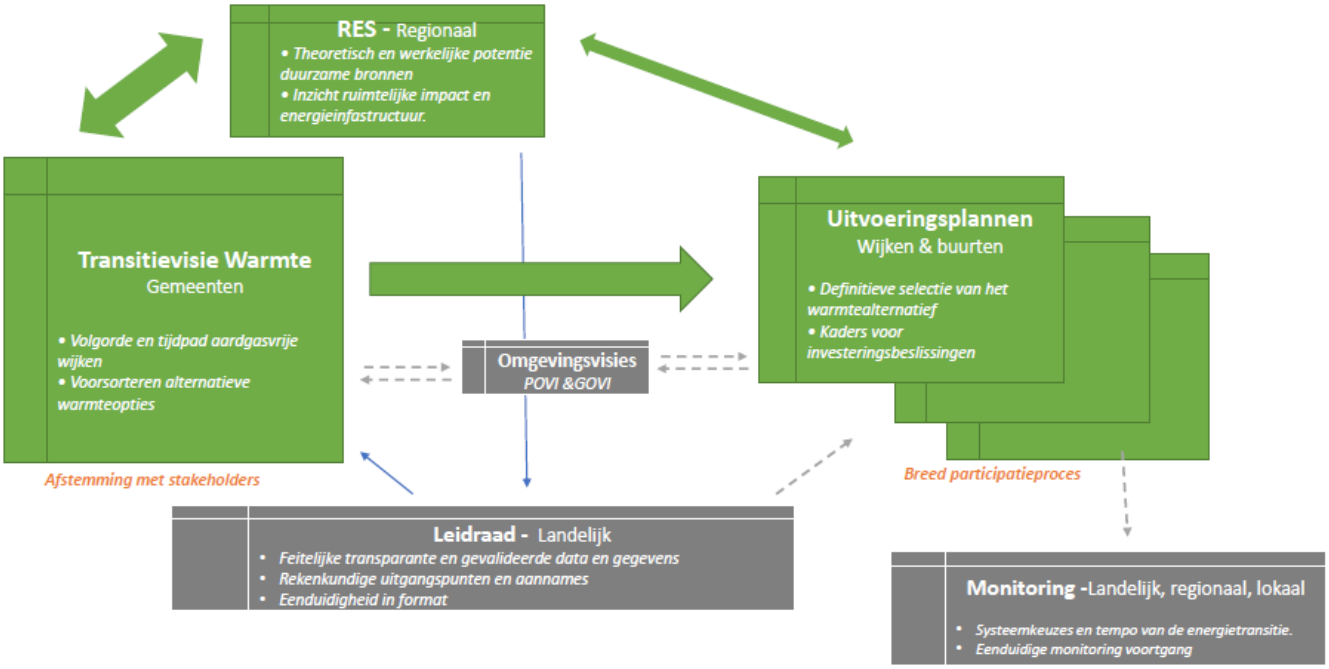
Deze doelstelling raakt een aantal uitdagingen die niet binnen deze routekaart beantwoord kunnen worden, maar die er wel onlosmakelijk mee verbonden zijn. Om tot een zo grote CO_2 reductie te komen is een belangrijke rol weggelegd voor duurzame energieopwekking door middel van zonnepanelen. Dat heeft gevolgen voor het elektriciteitsnet; dit zal aangepast moeten worden. Die verzwaring van het elektriciteitsnet valt niet binnen de kaders van deze routekaart, maar is er wel onlosmakelijk mee verbonden (zie ook 1.2, Regionale Energie Strategie en 1.4.1 Energieopslag).
Zo zal bij de renovatie of vernieuwing van sportaccommodaties vanwege de leeftijd van die accommodaties ook asbestverwijdering plaats moeten vinden. Asbestverwijdering in verband met verduurzaming van de sportaccommodaties valt net als aanpassingen aan het elektriciteitsnet niet binnen de kaders van deze routekaart, maar is wel degelijk zeer belangrijk om tot een gezondere en veilige sportomgeving te komen.

1.2 Planning
Het uitgangspunt van de sportsector is dus om jaarlijks zo'n 320 accommodaties aan te pakken vanaf het moment van ondertekening van de routekaart. Vanuit de nulmeting en de monitoring volgt de verwachte renovatiecyclus, die de leidraad voor de planning vormt. Ook op basis van de gebouwgebonden verduurzamingsplannen die in de BOSA (subsidieregeling 'Stimulering Bouw en Onderhoud van Sport Accommodaties') worden aangeleverd, zullen planningen worden gemaakt. Daarnaast zal een verkenning plaatsvinden van de nationale ondersteuningsregelingen voor commerciële organisaties voor uitbreiding van mogelijkheden voor de ondernemende sport. De ondernemende sport zal ook inzetten op een bredere samenwerking tussen overkoepelende organisaties. Het ontzorgingstraject van ondernemers op het vlak van energiebesparing is dan een belangrijk agendapunt.

Een belangrijke randvoorwaarde is dat aansluiting wordt gezocht bij de Regionale Energie Strategie (RES). Door aan te sluiten bij de RES en de warmtetransitieplannen op wijkniveau, kunnen diverse maatschappelijke infrastructurele problemen beter aangepakt worden (zie figuur 2). Mogelijk kunnen sportaccommodaties daarin op wijkniveau een centrale rol vervullen.

Een kanttekening met het oog op de Omgevingswet is hier op zijn plaats. Want hoewel het vorenstaande misschien anders doet vermoeden, is energiebesparing geen doel op zich. Gebouwen moeten op grond van de Omgevingswet vooral over een fris en gezond binnenklimaat beschikken, waarin mensen goed en fijn kunnen wonen, werken en sporten. Energiebesparing en het opwekken van energie zijn daar een onderdeel van.

CONCEPT



Figuur 2 Aansluiting op RES - uitvoeringsplan voor transitievisie (bron: Routekaart gemeentelijk vastgoed. Zie ook bijlage 1A CO_2 reductie door energiebesparing).

1.3 Energie Akkoord - uitdaging van 2,5 PJ

De sportsector moet 0,41 petajoule (PJ) extra besparen van de extra inspanning van 2,5 PJ in het maatschappelijk vastgoed. Deze besparing wordt ingevuld door de informatieplicht met de erkende maatregelenlijsten (EML) en de maatregelen die genomen zijn in de EDS-regeling van 2018 en de nieuwe BOSA-regeling in 2019-2020.

1.4 Nulmeting

De Rijksoverheid heeft in samenwerking met het Mulier Instituut en CFP Green Buildings, een adviesbureau dat ondersteuning en tools biedt bij het verduurzamen, een nulmeting uitgevoerd voor het sportvastgoed: het energieverbruik dat in 2018 is gemeten. Op basis daarvan heeft een nulmeting plaatsgevonden naar het energieverbruik in de gehele sportsector. De uitkomsten geven een globale basis voor de mogelijkheden voor CO_2 reductie. Hierbij zijn de volgende gegevens vastgelegd:

1. Het huidige verbruik;
2. Doelverbruik van de sector, uitgedrukt in CO_2 (of omgerekend van PJ naar CO_2);
3. Het bruto vloeroppervlak (BVO) in m^2;
4. Huidige energielabels;
5. Bouwjaren;
6. Functies van gebouwen; en
7. Verwachte renovatiecyclus op basis van bouwjaren;
8. Investering en besparing van duurzaamheidsmaatregelen.

Zie bijlage 3 voor uitgangspunten en onderbouwende bedragen.

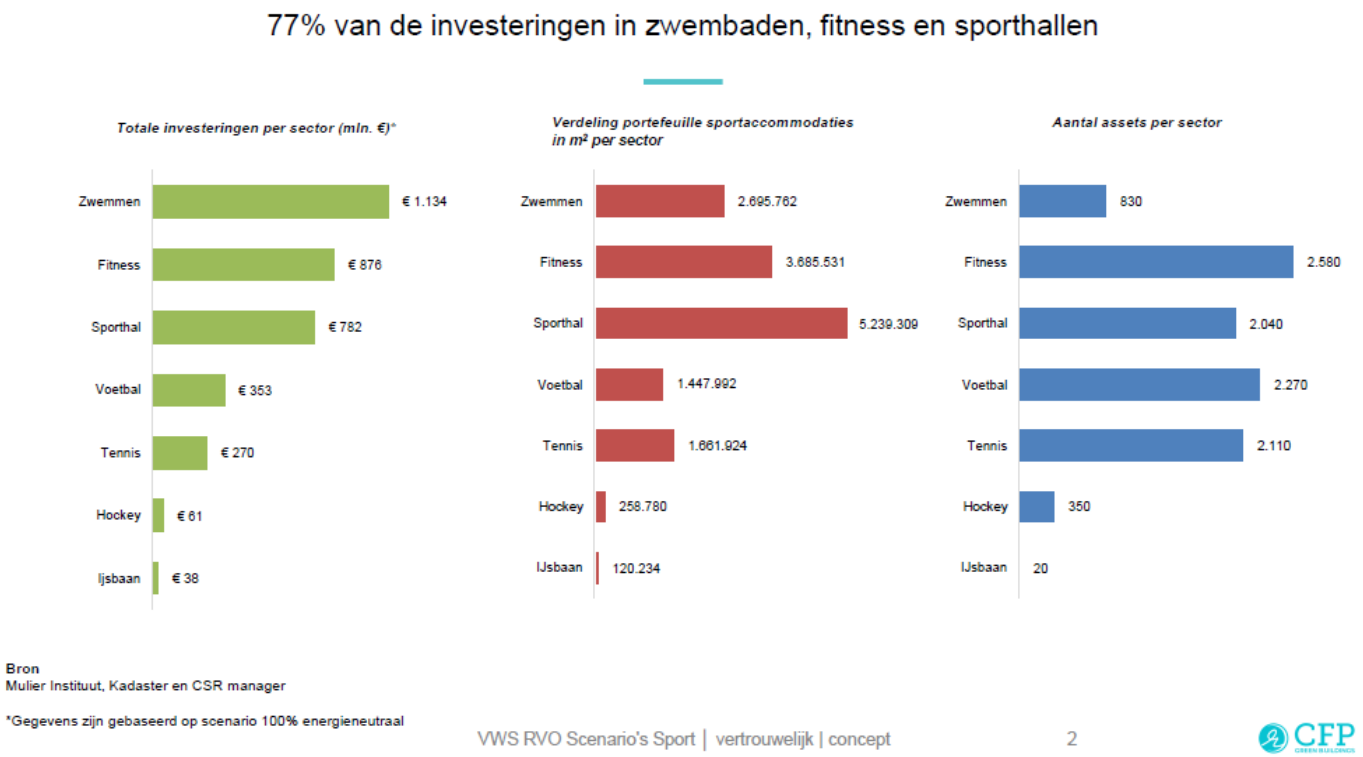
De nulmeting is gebaseerd op de zeven grootste typen sportaccommodaties, zie figuur 3. Hiermee is meer dan 90% van het energiegebruik op gebouwniveau in beeld gebracht. De overige 10% energiegebruik is versnipperd over een groter aantal kleinere sporten, waarin de onderverdeling op dit moment minder goed zichtbaar gemaakt kan worden. Deze nullijn zal in de loop van de jaren verrijkt worden met de energiebesparingsgegevens van verduurzamingsprojecten. Zo kan bij elk evaluatiemoment vastgesteld worden of de sector nog steeds op koers is.

In de huidige nulmeting zijn gymzalen niet meegenomen, omdat deze niet als onderdeel van het sportvastgoed gezien worden. Daarnaast is, zoals al genoemd, vervanging van de veldverlichting niet meegenomen in de eindcijfers van de nulmeting, omdat dit formeel geen onderdeel uitmaakt van de accommodaties. Voor de accommodatie-eigenaren zelf kan het vervangen van oude veldverlichting door LED-verlichting uiteraard wel grote energiebesparingen opleveren. De investering en besparing van veldverlichting voor de drie grootste buitensporten zijn opgenomen in figuur 7B.
Evenmin is een scherp onderscheid tussen gemeentelijk en privaat eigendom in deze eerste nulmeting mogelijk geweest. Op veel accommodaties geldt dat eigenaarschap van onderdelen van de accommodaties bij diverse partijen ligt. De in dit document genoemde verhoudingen zijn schattingen. De hieronder genoemde waarden hebben daarom betrekking op de sector als geheel, niet alleen op het gemeentelijke sportvastgoed.

Daarnaast zijn er vier extra scenario's voor CO_2 reductie op basis van energiebesparing uitgewerkt. Deze scenario's zijn voor alle twaalf maatschappelijke sectoren* – waarvoor ook routekaarten met betrekking op verduurzaming van het vastgoed zijn opgesteld – uitgewerkt. Dit is bedoeld om inzicht te verkrijgen in het gehele maatschappelijk vastgoed. De uitkomst en keuze voor maatregelen in de vier alternatieve scenario's wijken af van de nulmeting. Dat heeft te maken met het feit dat de nulmeting op basis van een aardgasloze toekomst een zo'n optimaal mogelijke route zichtbaar maakt om tot 95% CO_2 reductie te komen in 2050. De vier scenario's gaan uit van 'aardgasloos' en een bepaalde mate van energiebesparing. Daarbij kan per scenario de beste geschikte maatregel veranderlijk zijn. De uitwerking van deze scenario's kunt u vinden in bijlage 4.

* Deze 12 maatschappelijk vastgoedsectoren zijn: Het Rijk/Provincies/gemeenten/Politie /Onderwijs: WO/HBO/MBO/PO/VO/Zorg (Care + Cure)/sport/monumenten.

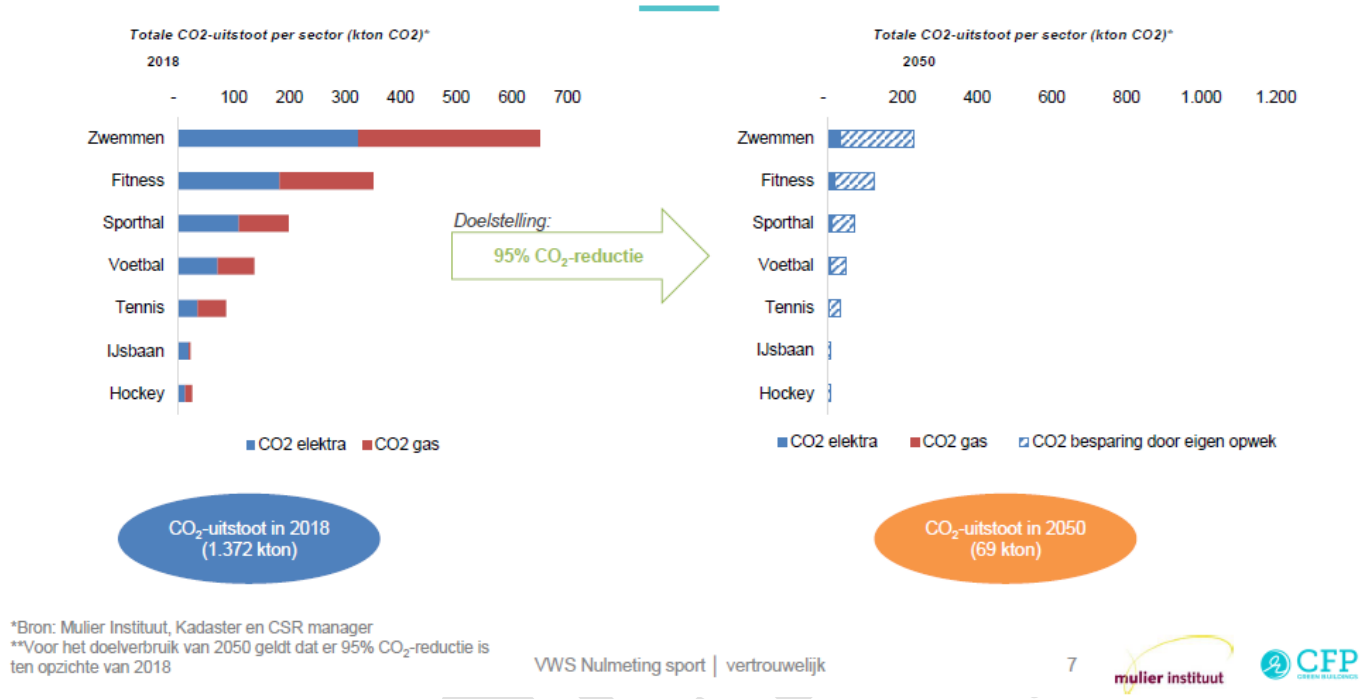
CONCEPT



Figuur 3. Verdeling van sportaccommodaties (bron: Mulier Instituut, CFP Green buildings)

Op basis van de nulmeting van het Mulier Instituut en CFP Green buildings komt het energiegebruik in het sportvastgoed uit op ongeveer 17,7 PJ in 2018. Zwembaden, Fitness, sporthallen en voetbalaccommodaties hebben hierin het grootste aandeel.
Daarmee komt de CO_2 emissie van het sportvastgoed uit op ongeveer 1.372 kton/jaar, op basis van de gegevens van peiljaar 2018.

De CO_2-emissie door het sportvastgoed in het jaar 1990 is niet vastgelegd. Daarom wordt bij de doelstelling voor CO_2-reductie uitgegaan van het peiljaar van deze nulmeting.
De inzet is om de CO_2-emissie te reduceren van 1.372 kton/jaar in 2018 naar 69 kton/jaar in 2050 (figuur 4).



Figuur 4. CO2 uitstoot per sector in 2018 en in 2050.

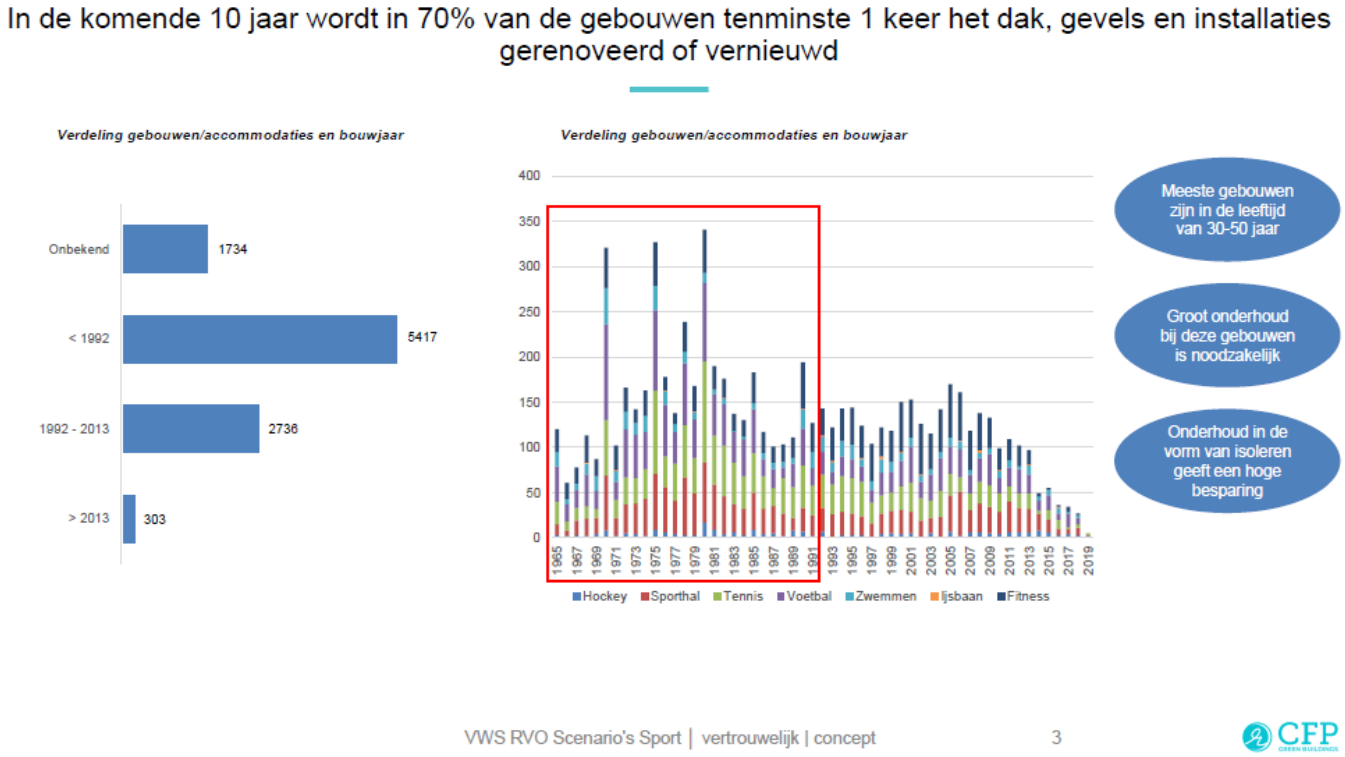
1.4.1 CO_2 reductie doelstelling van 95% in 2050

Om deze reductie in de sportsector te realiseren is naar verwachting de komende 30 jaar een extra financiële inspanning van € 3,5 miljard nodig; dat zijn de verduurzamingsmaatregelen. Ongeveer 90 procent van de investeringen hebben betrekking op zwembaden, Fitness, sporthallen en voetbalaccommodaties.
Hierin zijn echter geen kosten voor onderhoud en reguliere renovatie-inspanningen opgenomen. Ook de kosten voor de noodzakelijke energieopslag zijn niet meegenomen in de berekeningen, omdat deze technologie sterk in ontwikkeling is. Het is daardoor op dit moment niet mogelijk een realistische kostenberekening voor lokale energieopslag te maken.
Wel wordt het duurzaam opwekken van elektriciteit en warmte door zonnepanelen en – collectoren flink gewaardeerd. Dat is nodig om, binnen de sportsector, het wegvallen van aardgas als energiedrager te kunnen compenseren. Daarmee zijn de sportaccommodaties energieneutraal te maken (er wordt net zoveel energie opgewekt als gebruikt).

Energieopslag (elektriciteit of warmte) op locatie biedt zo grote kansen om op sportterreinen beter gebruik te maken van duurzaam opgewekte energie en daarmee tevens het netwerk minder zwaar te belasten. Gemeenten zullen hiervan in de RES en de warmtetransitieplannen op wijkniveau goed gebruik kunnen maken.
Deze verduurzamingsopgave levert, naast de extra investeringen op basis van de energiegebruikscijfers en huidige bewezen techniek, ook wat op; naar schatting € 360 miljoen per jaar.

Gezien de huidige leeftijd van de accommodaties zijn er goede mogelijkheden om in de eerste fase van de route naar 2050 al significante CO_2 reducties te bewerkstelligen door

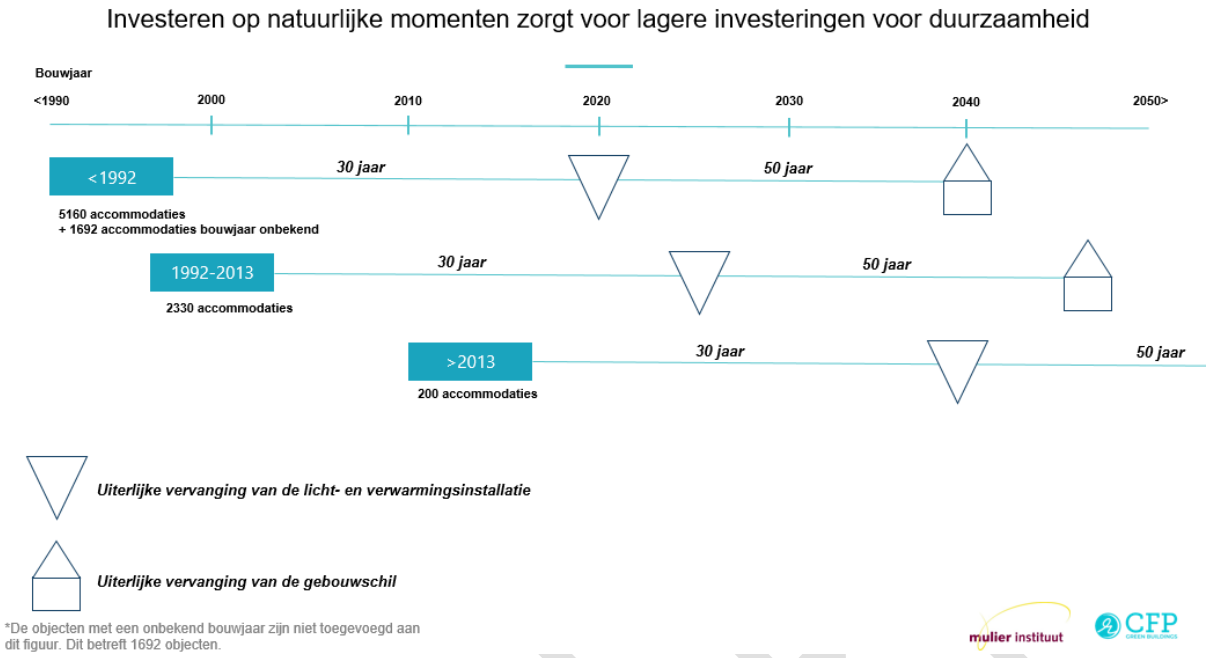
energiebesparingsmaatregelen bij noodzakelijk groot onderhoud mee te nemen.



Figuur 5. Leeftijdsverdeling van sportaccommodaties van de grootste energiegebruikende sporten.

Het onderhoud van zo'n 70% van de sportaccommodaties zal in het komende decennium per definitie moeten worden uitgevoerd, omdat deze ouder zijn dan 30 jaar. Er liggen daarom kansen voor een Duurzaam Meerjaren OnderhoudsPlan (DMJOP). Sloop van vastgoed is daarbij niet meegenomen, de in paragraaf 1.1 genoemde asbestverwijdering evenmin.

Figuur 6 geeft een indeling van de natuurlijke momenten waarop sportaccommodaties verduurzaamd kunnen worden. Dit biedt gemeenten en sportclubs de gelegenheid om verduurzaming op te nemen in de gemeentelijke integrale huisvestingsplannen (IHP's) en te koppelen aan de RES.

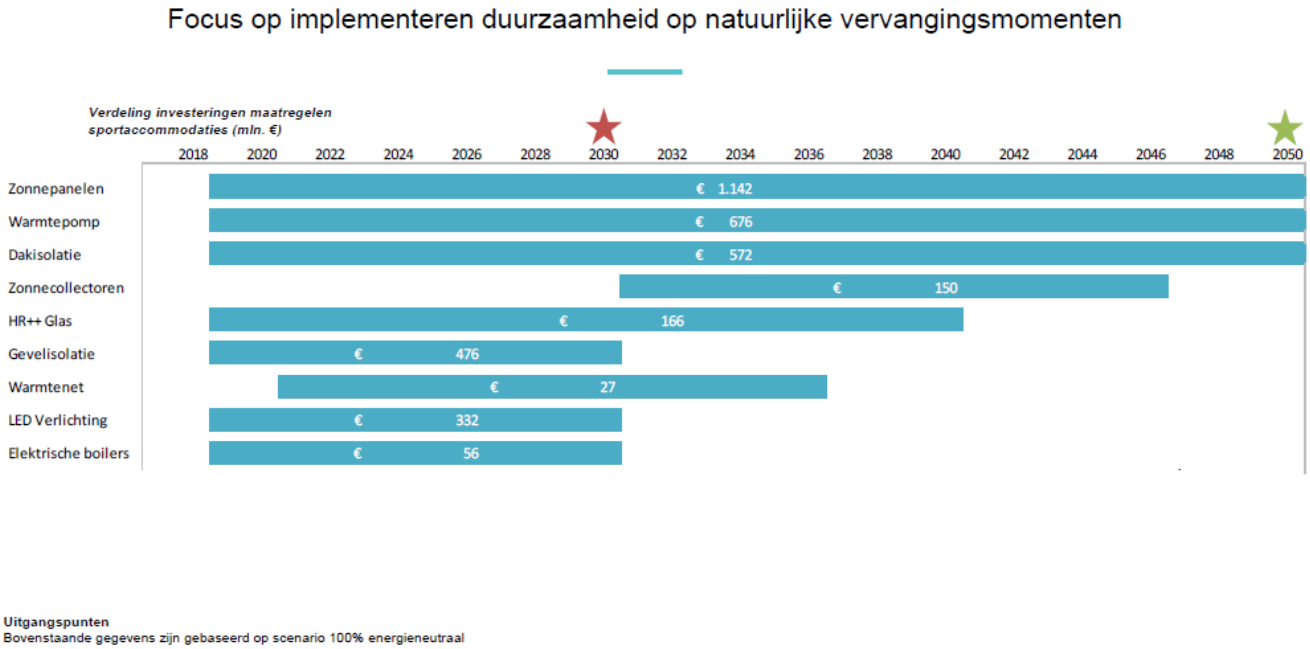


Figuur 5. Verduurzamingsmoment op geschat natuurlijk moment.

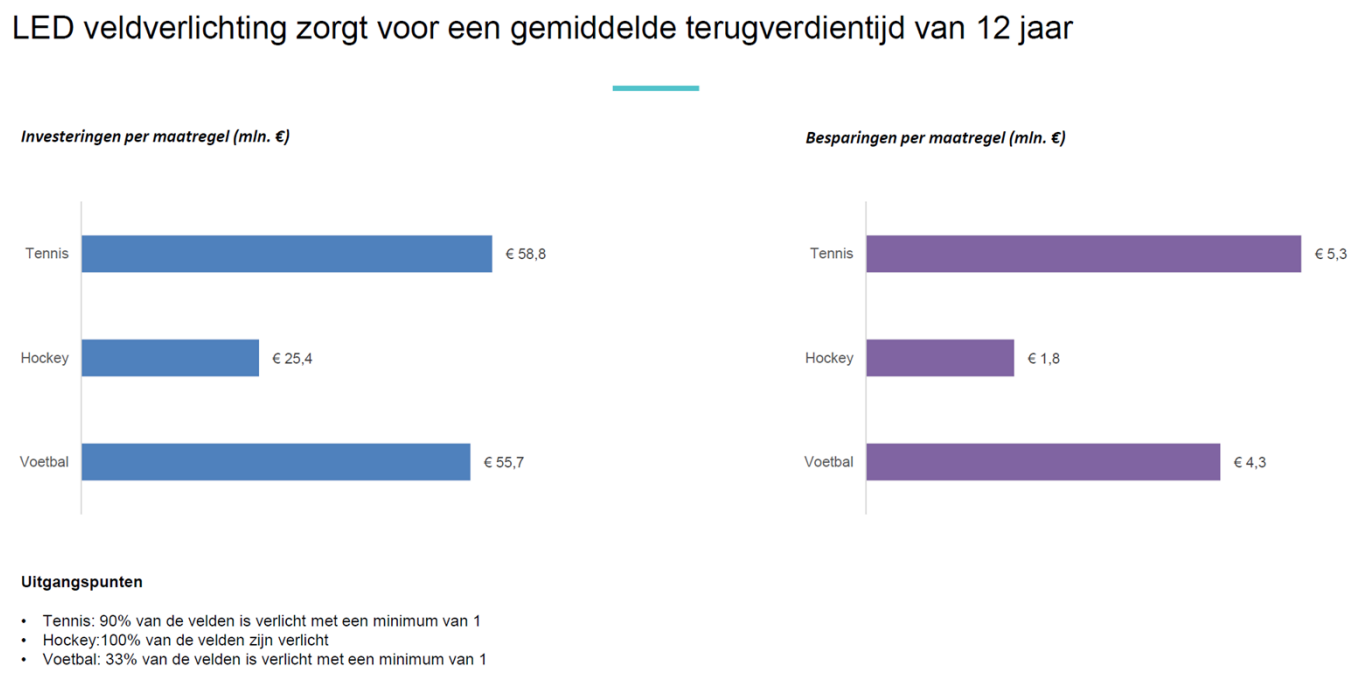
Bij het implementeren van duurzaamheidsmaatregelen is het verstandig natuurlijke vervangingsmomenten te kiezen. In figuur 7A zijn deze investeringen naar maatregel en tijdsperiode onderverdeeld. In figuur 7B is te zien wat veldverlichting kost en kan opleveren voor buitensporten. Daarbij is gerekend met de drie grote buitensporten met tenminste 1 veld per sportterrein. Er is echter geen CO2 reductie aangekoppeld, omdat buiten de scope valt van de sportaccommodatie.

Door per type sportvastgoed de kosten van deze energiebesparingsmaatregelen te berekenen, wordt inzichtelijk waar de grootste inspanning per accommodatie verwacht mag worden. Zie figuur 8.

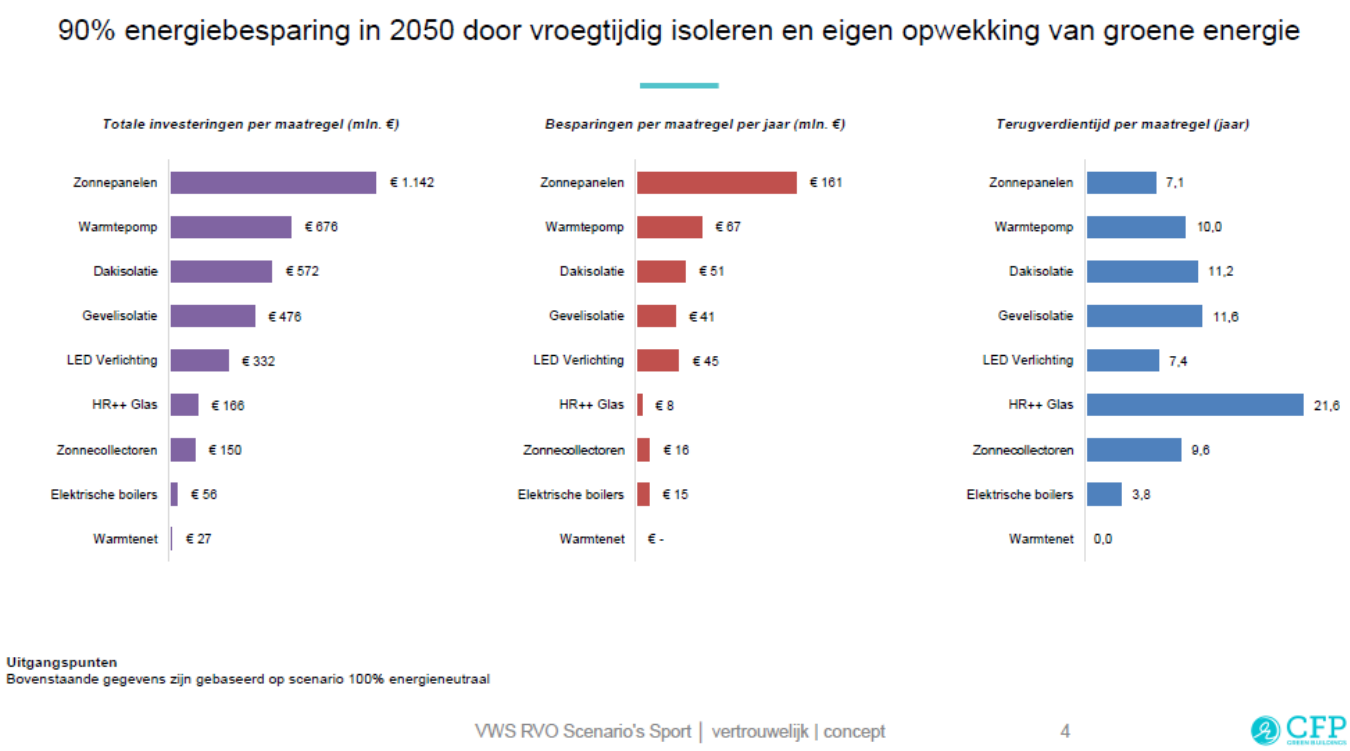
De kosten van de duurzame maatregelen zijn een deel van de totale kosten die nodig zijn om accommodaties bij reguliere renovatie meteen op het gewenst duurzame niveau te krijgen.
Op basis van de huidige kennis is te stellen dat de totale investering om sportaccommodaties op de natuurlijke momenten te renoveren, ongeveer € 7, 4 miljard gaat kosten.
Daarvan is € 3,5 miljard voor de duurzame maatregelen. De andere € 3,9 miljard betreft reguliere renovatie. Voor een overzicht van de verdeling in de energie neutraal berekening en de 4 alternatieve scenario's, zie bijlage 4, pagina 65.
Daarin zijn overigens niet de kosten opgenomen voor leges, verzekeringen, advies, e.d. zoals bij elk reguliere (ver)bouwproject gemaakt worden. Geschat wordt dat dit ongeveer 10% het totaalbedrag zou kunnen zijn. Deze tellen mee als reguliere kosten.
De cijfers zouden dan als volgt worden:
€ 3,5 miljard voor duurzaamheidsinvesteringen
€ 4,6 miljard voor reguliere investeringen +
€ 8,1 miljard totaal aan investeringen



Figuur 6A. verdeling investering in duurzaamheidsmaatregelen op natuurlijk vervangingsmomenten.



Figuur 7B. Investeringsinspanning en besparing op LED veldverlichting voor sportterreinen met ten minste 1 veld.



Figuur 7. Geschatte investeringsopgave en besparing per type maatregel.

Ondanks dat er geen scherp onderscheid in gemeentelijk of privaat eigendom gemaakt is, is voor een paar accommodatietypen wel duidelijk waar het zwaartepunt van de investeringen zal liggen. Investeringen in zwembaden en sporthallen zullen vooral door gemeenten gedaan moeten worden, terwijl van bijvoorbeeld tennis bekend is dat deze accommodaties vaker privaat bezit zijn (zie figuur 9).



Figuur 8. Inschatting van investeringsverdeling tussen gemeenten (€ 2,1 miljard) of sportvereniging (vereniging of commerciële sportorganisatie) (€ 1,4 miljard).

1.4.2 CO_2 reductie doelstelling van 49% in 2030

Naast het einddoel in 2050 is er ook een tussentijdse doelstelling, van 49% CO2 reductie in 2030. Er zijn meerdere routes om tot deze doelstelling te komen. De nulmeting die van energieneutraal uitgaat, maar ook de alternatieve scenario's 2, 3 en 4 in bijlage 4 zorgen voor een 49% CO2 reductie. Sloop is in geen van de scenario's meegenomen. Het is goed mogelijk dat door sloop van oude gebouwen en op slimme wijze nieuwe gebouwen te realiseren (bijvoorbeeld door twee of drie oude gebouwen in één nieuwe te combineren), de investeringsopgave lager zal uitvallen en de jaarlijkse kostenbesparing toeneemt.

Focuspunt: aardgasloos

49% CO2 reductie in 2030 is haalbaar als alle accommodaties van het aardgas af gaan. Dat geldt voor de nulmeting die van energieneutraal uitgaat en de alternatieve scenario's 2, 3 en 4. Wel is het bij scenario 2 van belang dat de warmtenetten waaraan gekoppeld wordt CO2 neutraal zijn. Bij de nulmeting, scenario's 3 en 4 geldt als uitgangspunt voor energievoorziening aardgasloos en all electric. Een belangrijk uitgangspunt daarbij is dat de elektriciteit CO2 neutraal is opgewekt. Daarom zijn zonnepanelen voor de duurzame en lokale energieopwekking zo belangrijk. In de nulmeting wordt van natuurlijke momenten uitgegaan en betreffen daarmee 70% van de accommodaties. De geschatte kosten voor deze CO_2 reductie op basis van figuur 7 is € 1,87 miljard, waarmee 673 kton CO_2 emissie per jaar voorkomen wordt. Dit komt overeen met een 49% reductie.
Deze doelstelling kan vanwege het grote aandeel oudere gebouwen een geschatte kostenbesparing van € 190 miljoen per jaar opleveren.

1.5 Monitoring

Centrale monitoring is het uitgangspunt bij de verduurzaming van de utiliteitsgebouwen in Nederland. Gezien de diversiteit van eigenaren van het sportvastgoed speelt monitoring een grote rol om inzicht te blijven houden in de voortgang van CO_2-reductie. Dit zal centraal moeten gebeuren.

De Rijksoverheid stelt op termijn een verduurzamingstool beschikbaar aan onder andere alle eigenaren van sportaccommodaties. Hiermee wordt op accommodatieniveau inzichtelijk welke maatregelen snel of op langere termijn gedaan kunnen worden.
Voor de Sportsector zal de tool zo worden ingericht dat het vrijwillige bestuursleden in staat stelt om aan de slag te gaan met energiebesparing en daarmee de energielasten van hun club te verlagen.
Overigens is via de BNG al een tool beschikbaar, de Maatschappelijk Vastgoed Scan is te vinden op bngbank.nl/mvs.

Lokale monitoring

Om iedere organisatie (maatschappelijke en ondernemende sportorganisaties) inzicht te geven in het eigen energiegebruik, en om de bewustwording te stimuleren zouden in sportgebouwen voorzieningen getroffen kunnen worden voor *real time* monitoring van het energiegebruik en -opwekking. Hiermee kan op een leuke, leerzame en uitdagende wijze verduurzaming worden getoond.
Op lokaal niveau is monitoring op basis van slimme bemetering noodzakelijk om inzicht te krijgen in de verduurzamingsopgave voor privaat en gemeentelijk sportvastgoed. Het verplicht delen van deze data is een randvoorwaarde voor slimme verduurzamingstrajecten.
Daarnaast zijn lokale monitoringsgegevens een essentiële bron van informatie voor een centrale database. Hiermee kan centraal de hele sector worden gemonitord.

1.6 Financiën

De investeringen die de gemeenten in het vastgoed doen, kunnen zij solvabiliteitsvrij lenen bij de BNG Bank en de NVB. De Rijksoverheid bekijkt of dit ook mogelijk is voor andere eigenaren van maatschappelijk vastgoed.

Tevens is bij Stichting Waarborgfonds Sport het waarborgstellingskapitaal de afgelopen jaren met 12,5 miljoen euro verhoogd om meer borgstellingen voor verenigingen mogelijk te maken. Hiermee is er naar verwachting tot en met 2025 voldoende borgingscapaciteit beschikbaar om de financiering van de verduurzamingsopgave voor de verenigingen, die er tot dan mee aan de slag willen, te realiseren. Dit strekt zich ook uit over de uitdagingen met betrekking tot circulair en milieuvriendelijk beheer. De borgingscapaciteit van SWS zal tijdens evaluatiemomenten meegenomen worden.

Voor het verduurzamen van commerciële sportfaciliteiten zal onderzocht worden of het bestaande ondersteuningsinstrumentarium geschikt is of geschikt gemaakt kan worden, zodat de ondernemende sport mede de ambities van deze routekaart kunnen verwezenlijken.

Nu al kunnen sportverenigingen via de BOSA-regeling (Bouw en Onderhoud SportAccommodaties) extra subsidie krijgen voor duurzame maatregelen aan hun accommodatie.

Voor sportondernemers zijn er fiscale regelingen zoals de EIA (Energie Investeringsaftrek) die hen als bedrijf kunnen ondersteunen. Daarnaast bestaan de subsidieregelingen ISDE en SDE+ voor ondersteuning van duurzame energieproductie en efficiënte verwarmingsapparatuur.
Ook provincies en gemeenten hebben met regelmaat ondersteuningsregelingen. Raadpleeg daarvoor hun websites.

Voor de bredere maatschappelijke uitdagingen ten aanzien van asbestverwijdering en de verzwaring van het elektriciteitsnet wordt er vanuit gegaan dat andere sectoren dit oppakken.

CONCEPT

2. Duurzame gezonde sportomgeving

2.1 Circulaire materialen

2.1.1 Visie en Strategie

De verduurzaming van de Sportsector gaat verder dan het energieverbruik. Er zijn meer verduurzamingsvraagstukken die de sportsector integraal zal moeten oppakken voor, ook in de toekomst, een gezonde en duurzame sportomgeving. Zo zijn ecologisch verantwoorde gewasmiddelenbestrijding en de recycling van kunstgrasvelden belangrijke onderwerpen.
De routekaart duurzame sportsector biedt een sectoraal plan van aanpak (PvA) om de totale CO_2 voetafdruk van de sportsector te verkleinen. Deze onderwerpen zijn een aanvulling op de doelstellingen van het klimaatakkoord.

Voor een circulaire economie in 2050[12] heeft het kabinet in 2016 een visie met doelstellingen opgesteld. Met de 3 basisdoelstellingen tracht het kabinet om de Nederlandse economie zo snel mogelijk naar circulaire economie te transformeren, waarin afval met bijhorende problematiek verdwenen of ten minste geminimaliseerd is. Deze doelstellingen zijn:

1. Bestaande productieprocessen maken efficiënter gebruik van grondstoffen, zodat er minder grondstoffen nodig zijn.
2. Wanneer nieuwe grondstoffen nodig zijn, wordt zoveel mogelijk gebruikgemaakt van duurzaam geproduceerde, hernieuwbare (onuitputtelijke) en algemeen beschikbare grondstoffen. Zoals biomassa, dat is grondstof uit planten, bomen en voedselresten. Dit maakt Nederland minder afhankelijk van fossiele bronnen en het is beter voor het milieu.
3. Nieuwe productiemethodes ontwikkelen en nieuwe producten circulair ontwerpen.

Deze routekaart onderschrijft de bovengenoemde doelstellingen. Daarbij zijn doelstellingen 2 en 3 voor de sportsector het meest relevant. Bij deze doelstellingen horen transitieagenda's, waarvan de meest relevante, de maakindustrie[13], de bouw[14] en consumptiegoederen[15] betreffen. Ze bieden de sportsector een leidraad om circulariteit naar de toekomst toe beter te verankeren in een duurzame sportomgeving.

Gebruik van circulaire materialen in de sportsector staat nog in de kinderschoenen. Daarom zal de focus in de komende jaren vooral liggen op de organisatorische aspecten van deze transitie. Niettemin wordt al door de sportsector samen met de gemeenten en de leveranciers een start gemaakt om zo spoedig mogelijk kunstgras van een afvalprobleem naar een circulaire oplossing te brengen (zie ook 2.1.3). Ook zijn er al tal van andere circulaire voorbeelden in de sportsector te vinden.

Meer informatie over de transitie naar een circulaire economie[16]in 2050 is te vinden op:
https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/circulaire-economie/nederland-circulair-in-2050

CONCEPT

Zoals al genoemd zijn er twee andere trajecten die in de sportsector lopen, het Sportakkoord en de Green Deal Sportvelden. Deze komen hieronder uitgebreider aan de orde.

In het Sportakkoord is toegevoegd:

- Daar waar mogelijk pakt de sportsector, in nauwe samenwerking met gemeenten en met ondersteuning van VWS, zelf de handschoen op door middel van zelfregulering, al dan niet versterkt met Green Deals;
- Het Kennis- en Innovatieplatform Verduurzaming Maatschappelijk Vastgoed is opgericht. Daarbinnen hebben sport en diverse andere, bestaande kenniscentra en – organisaties een plaats. Het platform zal aandacht hebben voor alle aspecten rondom de sportaccommodatie, zoals de normering van accommodaties, bezettingsgraden, toegankelijkheid en kwaliteit. Het expertisecentrum zal zich daarbij ook richten op:
    - Het opzetten van een aantal plekken in Nederland waar gemeenten, sport en bedrijfsleven de benodigde innovaties samen (door)ontwikkelen. Deze innovaties kunnen leiden tot nieuwe standaarden voor onder meer het aanbestedingsbestek;
    - Het stimuleren van innovaties voor verduurzaming van sportinfrastructuur door het organiseren van challenges;
    - Het ontwikkelen en toepassen van financiële modellen voor verduurzaming van accommodaties (bijvoorbeeld fondsen, ESCO-constructies, garantstellingen, et cetera) en deze beschikbaar maken voor gemeenten, sportbonden en verenigingen;
    - De ondernemende sport heeft in bovenstaande punten ook een rol. Zij daarbij zelf de relevante financieringsafwegingen moeten maken. Ook zullen overkoepelende organisaties zelf voor zelfregulering en integratie van duurzaamheid in het kwaliteitszorgsysteem moeten zorgen. Voor fitnessorganisaties geldt bijvoorbeeld de ‘Normen en richtlijnen fitnessaccommodaties, versie 1.1’ uit 2010 die een update behoeft. Vergelijkbare initiatieven van NOC*NSF kunnen tot synergie leiden. Green Deals kunnen daarbij ondersteunend zijn.

Door deze elementen samen te nemen, zal de sportsector daadwerkelijk de stappen richting een gezonde duurzame sportomgeving maken, waarin CO_2 arme gebouwen en een kleinere CO_2 voetafdruk integraal zijn opgenomen.

2.1.2 Scope

Deze Routekaart gaat over de circa 10.000 sportaccommodaties die Nederland telt. Een groot deel daarvan, zo’n 60 tot 70% is in eigendom van de gemeenten. Voor dit vastgoed gelden dan ook de afspraken die gemaakt worden in de Routekaart Maatschappelijk vastgoed van Gemeenten. Bij de overige 30 tot 40% van de accommodaties is sprake van zowel commercieel (bv fitness, golfbanen, ijsbanen, buitensporten) als niet-commercieel (voetbal, tennis, hockey, golf, enz.) bezit.

Het vergroten van het aandeel gerecycled, circulair (sport)materiaal biedt grote kansen om een afvalprobleem op te lossen en de CO_2 voetafdruk van de sportsector te verkleinen. Al is op dit moment onduidelijk hoe dit op een goede en verifieerbare manier te monitoren is. Het potentieel aan CO_2 reductie via circulaire materialen wordt in de komende jaren verder uitgewerkt.

CONCEPT

Hiermee worden tegelijk twee uitdagingen opgepakt: het verkleint de CO_2 voetafdruk van de sportsector en bevordert een prettige, gezonde omgeving voor sporters.

Met behulp van bestaande en nog op te stellen plannen van aanpak (PvA's) op portefeuilleniveau zal het plan van aanpak op sectoraal niveau op vastgelegde momenten bijgesteld worden.

De ondernemende sport hebben, zeker in de fitnessbranche, al een goed tweedehands-apparatuur circuit. Om de koop van circulaire materialen meer te integreren in bestaande inkoopstructuren, dienen de eisen ten aanzien van gerecyclede materialen in nieuwe apparatuur verder uitgewerkt te worden.
Aansluiting bij de transitieagenda van de maakindustrie is daarbij een uitgangspunt. Voor het circulair maken van de sportgebouwen wordt aangesloten bij de transitieagenda van de bouw. Net als bij de CO_2 reductie op energie, zal voor circulariteit in de sportsector samenwerking gezocht worden met andere partijen om zo ook deze uitdaging goed aan te kunnen.

2.1.3 Planning

Het uitgangspunt van de sportsector is als eerste het kunstgrasafval aan te pakken. Hiertoe is door de Rijksoverheid innovatie gestimuleerd op het gebied van circulaire kunstgrasvelden zonder infillmateriaal[17]. Om dit te bewerkstelligen is een SBIR-oproep milieuvriendelijke sportvelden gestart voor hoogwaardig recyclebare kunstgras sportvelden[18].
Vanuit het masterplan circulaire sportvelden (BSNC[19] i.s.m. VSG en NOC-NSF), het verbeterde kwaliteitszorgsysteem (NOC*NSF) en de monitoring hiervan, kan de verwachte ontwikkeling in circulariteitsdoelstellingen worden aangegeven. Dit zal de leidraad voor de planning zijn.
De BOSA (subsidieregeling 'Stimulering Bouw en Onderhoud van Sport Accommodaties') is met ingang van dit jaar aangevuld met een categorie die voorziet in stimulering van circulaire materialen.

De Rijksoverheid heeft een verkenningsonderzoek uitgezet naar mogelijke duurzaamheidscriteria voor circulaire inkoop en duurzaam beheer van kunstgras sportvelden, waarvan de resultaten moeten leiden tot een beter gebalanceerde stimulering in de BOSA en andere relevante stimuleringsregelingen. Dit onderzoek kan ook input opleveren voor een nulmeting (2.1.4).

De ondernemende sportorganisaties zullen eerst inzetten op een bredere samenwerking van overkoepelende organisaties. Circulariteit is daarbij een belangrijk agendapunt. Tevens zal worden gekeken naar de nationale ondersteuningsregelingen voor de ondernemende sport. Wellicht is een uitbreiding van de mogelijkheden voor deze groep mogelijk. Nu al zou bijvoorbeeld gebruik gemaakt kunnen worden van de MIA/Vamil (Milieu Investeringsregelingen) die hen als bedrijf kunnen ondersteunen. Ook provincies en gemeenten hebben met regelmaat ondersteuningsregelingen. Raadpleeg daarvoor hun websites.

(Zie Bijlage 2A. Planning Routekaart Verduurzaming Sport – Circulaire Sportomgeving)

2.1.4 Nulmeting

Op basis van het Masterplan Circulaire Sportvelden wordt in de komende jaren inzicht gegeven in de reductie van de CO_2 voetafdruk van sportmateriaal. Het circulair maken van kunstgras heeft daarbij

vanwege de grote hoeveelheid afval extra aandacht. Het Ketenconvenant is een eerste grote stap in die richting[8].

2.1.5 Monitoring

Centrale monitoring. Vanwege de vele verschillende eigenaren van het sportvastgoed is centrale monitoring noodzakelijk om zicht te blijven houden op de voortgang van inzet van circulariteit.

Circulariteit van materialen zit in een beginfase. Tools om inzicht te verkrijgen én daarop te kunnen monitoren zijn nog in ontwikkeling.

Lokale monitoring

Om iedere organisatie inzicht te geven in eigen circulaire materialengebruik en het bewustwordingsproces te ondersteunen zouden in sportgebouwen voorzieningen getroffen dienen te worden voor monitoring. Hiermee kan op een leuke, leerzame en uitdagende wijze verduurzaming inzichtelijk worden getoond.
Daarnaast zijn lokale monitoringsgegevens een essentiële bron van informatie voor een centrale database. Hiermee kan centraal de hele sector worden gemonitord.

2.2 Gewasbeschermingsmiddelenreductie

2.2.1 Visie en Strategie

Het doel is in Nederland tot gezonde en bestrijdingsmiddelenvrije sportterreinen te komen. Daarom heeft het uitbannen van gewasbeschermingsmiddelen voor natuurgras prioriteit. Ook het terugdringen van biociden op kunstgras, dat plaatsvindt op eigen initiatief van betrokkenen en dat ondersteund wordt door innovatieprogramma's vanuit de rijksoverheid, is belangrijk en noodzakelijk.
Het door de Green Deal Sportvelden ingezette traject voor duurzaam beheer van sportterreinen heeft geleid tot een plan om gewasbeschermingsmiddelen in zijn geheel van de sportterreinen te bannen.
De kennis over hoe dit realiseren is echter nog beperkt en versnipperd in de sportsector. Snellere bewustwording van de risico's is nodig, want dat is in de afgelopen jaren achtergebleven, met uitzondering van golf.

2.2.2 Scope

Met de Green Deal Sportvelden[3] (GDS) spannen diverse organisaties zich in om het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen op en rond sportvelden uit te bannen. Deze loopt in 2021 af, maar gaat over in de afspraken in de Routekaart, de verplichting voor duurzaam beheer van sportterreinen stopt dus niet.
Geen gebruik van de gewasbeschermingsmiddelen is het doel. Er is een plan[11] opgesteld om de gewasbeschermingsmiddelen zo spoedig mogelijk uit te bannen. Hooguit in uitzonderlijke situaties kan vooralsnog gebruik gemaakt worden van reguliere middelen, met een voorkeur voor laag-risico middelen voor zover die beschikbaar en voldoende effectief zijn. Dit is gebaseerd op de praktische uitvoerbaarheid voor wat betreft technische haalbaarheid en betaalbaarheid.
Het is daarbij de ambitie van het Ministerie van I&W om na 2022 geen chemische gewasbeschermingsmiddelen meer te gebruiken op sportvelden. Tot en met 2022 zal nog een uitzondering gelden, echter alleen om voor een beperkt aantal en nog nader vast te stellen specifieke

hardnekkige plagen (zoals bepaalde onkruiden, schimmels en insecten) – daar waar geen werkend alternatief is – chemische gewasbeschermingsmiddelen te mogen gebruiken.*

*Kamerbrief staatssecretaris d.d. 25-10-2019

Integrated Pest Management (IPM) op sportterreinen is hierbij de basis voor het absoluut minimum gebruik van gewasbeschermingsmiddelen. Daarvoor zijn diverse ontwikkelingen in gang gezet:

- In 2020 verschijnt een geüpdatete versie van het IPM-handboek, waarmee geïntegreerde gewasbescherming op sportterreinen kan worden uitgevoerd. Zelfregulering is belangrijk voor een succesvolle implementatie. Toch zal er naast borging door zelfregulering ook handhaving door NVWA nodig zijn.
- Mogelijkheden om aanpassingen van contractformats voor terreinbeheer door te voeren. Daarin zou dan een verwijzing moeten staan naar een lijst met uitzonderingen van hoog-risico middelen die nog gebruikt mogen worden.
- Verbeterde vakopleidingen als bewijs voor vakbekwaamheid. Hierbij is onafhankelijke toetsing van kennis nodig om uitvoerders de juiste keuzes te laten maken. Het verduidelijken van de kaders waarbinnen middelgebruik mag plaatsvinden is daarin een belangrijk onderdeel. ‘Waar zeker niet te spuiten’, en ‘Wat zeker niet als middel gebruiken’ zijn daar essentiële onderdelen van.
- Onderzoeken of certificeringstrajecten een versnelling kunnen betekenen in het uitbannen van gewasbeschermingsmiddelen, waarbij ook gekeken wordt naar de voorgenomen reductie van biociden op kunstgrasvelden.

2.2.3 Planning

Naast de bovengenoemde ontwikkelingen start de Golfalliantie (NGF-NVG-NGA) als voorloper op het uitbannen van gewasbeschermingsmiddelen in 2020 een pilot op het gebied van IPM.

De Golfalliantie heeft al ervaring met de GEO-certificeringssystematiek. Eventueel in samenwerking met de NVWA als handhavende organisatie zal de Golfalliantie een zelfreguleringssysteem opzetten en deze testen op werkbaarheid. Daarbij zal gekeken worden of deze systematiek voor de hele sportsector kan gaan gelden.
Monitoring van reductie of het geheel niet gebruiken van gewasbescherming is een basisonderdeel van de zelfregulering.
Ontwikkelingen zullen met innovatiecalls en stimuleringsmogelijkheden worden ondersteund.
De afspraken uit Green Deal Sportvelden worden bij de afloopdatum van dit convenant geïntegreerd in de uitwerking van het Sportakkoord door middel van de Routekaart.

(Bijlage 2B. Planning Routekaart Verduurzaming Sport – Gewasbeschermingsmiddelvrije Sportvelden)

2.2.4 Nulmeting

Begin 2020 worden de cijfers voor het huidige gebruik van gewasbeschermingsmiddelen verwacht, in ieder geval van de golfalliantie. Op basis daarvan kan worden bepaald hoe groot de inspanning tot en met 2022 zal zijn.

2.2.5 Monitoring

CONCEPT

Het monitoringsonderdeel zal in het plan voor duurzaam beheer van sportterreinen worden geïntegreerd en als basis dienen om vast te leggen hoeveel reductie er op jaarbasis wordt verwezenlijkt.

Monitoring zal onder toezicht van het NOC*NSF en de betrokken sportbonden worden uitgevoerd. De monitoring kan op een aantal manieren worden uitgevoerd, zoals op totaal gebruik van middelen; op enkel de nog toegepaste uitzonderingen; of op bijvoorbeeld aantal afgegeven certificaten (indien een certificatiesysteem wordt opgezet).

2.3 Klimaatadaptieve sportomgeving

2.3.1 Visie en strategie

Klimaatverandering gaat gepaard met extremere weersomstandigheden. Sporters worden bij het uitoefenen van hun sport hiermee geconfronteerd. Denk daarbij aan wateroverlast, droogte en extreme warmte[9]. Sportterreinen hebben door klimaatverandering tevens te maken met hittestress en wateroverlast. Een brede aanpak met daarin een rol voor groen en natuur, kan naast een positief gezondheidseffect ook niet-technische oplossingen bieden.
Verbeterde waterberging bij extreme regen kan naast minder wateroverlast tevens zorgen voor een watervoorraad voor besproeiing van sportvelden. Ook het slim toepassen van groen kan tijdens het sporten het effect van erg warm weer verminderen. Extreme weersomstandigheden door klimaatverandering kunnen hiermee plaatselijk enigszins teniet gedaan worden.

2.3.2 Scope

Het inrichten van een klimaatadaptieve sportomgeving overstijgt in feite de hiervoor genoemde onderdelen van de Routekaart. In deze sportomgeving is CO_2 reductie, het circulair gebruik van materialen en het uitbannen van gewasbeschermingsmiddelen een vanzelfsprekendheid.

Veel maatregelen die hier betrekking op hebben zullen door gemeenten uitgevoerd moeten worden in een integrale wijkaanpak. De routekaart voor gemeentelijk maatschappelijk vastgoed en wijktransitieplannen zijn vooralsnog leidend.
Daarbij is het belangrijk dat gemeenten door de andere partijen ondersteund worden en op mogelijkheden geattendeerd worden.

Door middel van bijvoorbeeld DuurzaamDoor (https://www.duurzaamdoor.nl/), een multistakeholder kennisprogramma van overheden en maatschappelijke organisaties, wordt er integrale kennis geboden om circulariteit, biodiversiteit en klimaat adaptieve maatregelen in de gebouwde omgeving te bevorderen. Bij integrale aanpak van wijken kunnen juist sportaccommodaties zo een belangrijke rol spelen.

Kennisinstellingen en maatschappelijke organisaties ondersteunen met algemenere informatie op hun websites de integrale aanpak van deze routekaart. Voorbeelden van dergelijke websites, die een schat aan informatie over hoe klimaatadaptief bouwen nodig en mogelijk is, zijn bijvoorbeeld (maar niet uitsluitend) die van NatuurInclusief Bouwen of die van de Wageningen Universiteit ‘Klimaat in de stad’.

CONCEPT

2.3.3 Planning

Het uitgangspunt van de sportsector is om jaarlijks zo'n 320 accommodaties aan te pakken.
Vanuit de nulmeting en de monitoring kan de verwachte renovatiecyclus worden aangegeven.
Klimaatadaptieve maatregelen als onderdeel van een duurzame sportaccommodatie worden daarin zoveel mogelijk geïntegreerd.
Onderzocht zal worden of de BOSA (subsidieregeling 'Stimulering Bouw en Onderhoud van Sport Accommodaties') aangevuld kan worden met een categorie die voorziet in klimaatadaptieve maatregelen op sportterreinen.
Een verkenning van de nationale ondersteuningsregelingen voor specifieke uitbreiding van mogelijkheden voor de ondernemende sport zal tevens plaatsvinden.
Nu al zou bijvoorbeeld gebruik gemaakt kunnen worden van de MIA/Vamil (Milieu Investeringsregelingen) die hen als bedrijf kunnen ondersteunen.
Ook provincies en gemeenten hebben met regelmaat ondersteuningsregelingen. Raadpleeg daarvoor hun websites.

2.3.4 Monitoring

Lokale monitoring. Om iedere organisatie inzicht te geven in eigen watergebruik en het bewustwordingsproces te ondersteunen zouden in sportgebouwen voorzieningen getroffen dienen te worden voor monitoring. Hiermee kan op een leuke, leerzame en uitdagende wijze bijvoorbeeld wateropslag en reductie van watergebruik inzichtelijk worden gemaakt.
Daarnaast zijn lokale monitoringsgegevens een essentiële bron van informatie voor een centrale database. Hiermee kan centraal de hele sector worden gemonitord.

2.3.5 Financiën[10]

Met name gemeenten zullen gebiedsontwikkeling initiëren. De financiering van deze projecten sluit aan op de routekaart voor gemeentelijke vastgoed en integrale wijkaanpak binnen gemeenten.

CONCEPT

3. Afspraken

Alle betrokken partijen moeten actief worden en blijven om samen tot de gewenste en noodzakelijke resultaten te komen, om de doorvertaling van landelijke afspraken naar lokale afspraken te borgen. Essentieel is dat met name de sportverenigingen ontzorgd dienen te worden. Bijvoorbeeld door:

- Het landelijk netwerk van adviseurs onder regie van NOC*NSF die clubs met raad en daad bijstaan bij het verduurzamen van de sportclub. Het is de bedoeling dat deze dienstverlening ook voor ondernemende sport wordt opengesteld.
- Kennisdeling via het platform 'Duurzame sportsector', onderdeel van het Kennis- en Innovatieplatform Verduurzaming Maatschappelijk Vastgoed: allesoversport.nl/duurzame-sportsector.
- De verplichting tot energiebesparingsmaatregelen te koppelen aan een 'gratis' energiescan. Onduidelijk is echter of dit ook in combinatie met informatieplichtrapportage kan.
- Kostenborging via BNG/Stichting Waarborgfonds Sport. De inzet is dat deze leningen niet leiden tot contributieverhoging. Premie en aflossing kunnen worden betaald uit verminderde energiekosten.
- Prestatie/Servicecontracten: installateur blijft verantwoordelijk voor correcte werking voor een bepaalde periode. Uitgaan van de Total Cost of Ownership (TCO) in contractbesprekingen is een belangrijke voorwaarde hiervoor).

De ondernemende sport heeft dezelfde uitdagingen. Een verbeterde samenwerking tussen de overkoepelde organisaties in het Platform Ondernemende Sport (POS) biedt een breder gedragen borging. Partijen nemen daarbij de volgende verantwoordelijkheden op zich, waarbij expliciet gezocht wordt naar onderlinge samenwerking (https://www.ondernemendesportaanbieders.nl/).

3.1 Sport

- In de financiering van de bonden neemt NOC*NSF de voorwaarde op dat verenigingen die een eigen accommodatie bezitten een plan van aanpak voor verduurzaming opstellen (portefeuille-aanpak). Sportbonden gaan in de verenigingsondersteuning ook verduurzaming integraal opnemen of sluiten zich aan bij het hiervoor genoemde netwerk van adviseurs die onder regie van NOC*NSF werken. Zij maken komend jaar tevens de innovatievraagstukken inzichtelijk.
- De sportsector zal met gemeenten alle beschikbare (energiebesparings-, opslag- en opwekkings) informatie, zoals slimme meters en de al genomen maatregelen aansluiten op de rijksbrede informatievoorziening.
- NOC*NSF en de sportbonden gaat verduurzaming opnemen als integraal onderdeel van het optimalisatieproces van het Kwaliteitszorgsysteem Sportaccommodaties. Deze zal diverse zaken gaan omvatten, zoals energiebesparing, gewasbestrijding, circulariteit, milieuschade.
- Binnen NOC*NSF en de sportbonden komt er een themateam duurzame sportaccommodaties. Deze gaat zich onder andere bezighouden met:
    - Kwaliteitszorgsysteem sportaccommodaties;
    - Handboek sportaccommodaties; en
    - Verduurzaming in den brede.

- Kenniscentrum Sport maakt actief deel uit van het 'Kennis en Innovatieplatform Verduurzaming Maatschappelijk Vastgoed'.
- De ondernemende sport zullen in bredere samenwerking ontzorgingstrajecten faciliteren.
- De ondernemende sport zullen actief naar de achterban communiceren over verduurzamingsmogelijkheden. Daarbij wordt samenwerking gezocht met Kenniscentrum Sport andere partijen die in de sport actief zijn.
- NL Actief, brancheorganisatie in de ondernemende sport, onderzoekt aansluiting bij het Kwaliteitszorgsysteem Sportaccommodaties van NOC*NSF en de sportbonden. NL Actief neemt verduurzaming op als integraal onderdeel van het kwaliteitszorgsysteem voor fitness.

3.2 Gemeenten

- Sluiten de doelstellingen van de Routekaart duurzame sportsector aan op de Routekaart voor gemeenten om een integrale benadering te kunnen borgen, daar waar de routekaarten op lokaal niveau niet voldoende raakvlakken hebben.
- Brengen in de komende 2 jaar per sportaccommodatie in kaart wat de eigendoms- en investeringsverhoudingen zijn en daarmee wie verantwoordelijk is om naar CO_2 arm te evolueren.
- Gaan vanaf 2020 van start om nieuwe prestatiebeschrijvingen voor circulariteit en CO_2 arme sportaccommodaties op te nemen in hun aanbestedingsopdrachten, met de ambitie om dit binnen afzienbare tijd in alle gemeenten te regelen. Op basis van tussentijdse evaluatiemomenten wordt bekeken of aanvullende actie op dit vlak nodig is.
- Werken in het komende jaar aan een gezamenlijke innovatieagenda uit waarop inzichtelijk wordt gemaakt op welke thema's innovatie plaats dient te vinden.
- Zullen, in samenwerking en met ondersteuning van sportbonden, beschikbare (energiebesparings-, opslag- en opwekkings-)informatie, zoals slimme meters en al genomen maatregelen, aansluiten op de rijksbrede informatievoorziening.
- Zullen waar mogelijk acteren op de ondersteuningsbehoefte vanuit de georganiseerde sport (NOC*NSF, sportbonden, et cetera) en de ondernemende sport.
- Zullen waar mogelijk stappen zetten om verenigingen actief te ondersteunen (ontzorgen) bij het realiseren van de doelstellingen uit het klimaatakkoord.
- Maken inzichtelijk op welk moment sportaccommodaties meegenomen dienen te worden in de wijkgerichte warmtetransitie.
- Zullen lokaal verkennen en, indien wenselijk, aanvullende acties vaststellen met betrekking tot het (in)richten van het beleidsinstrumentarium (financieel- economisch, informatief en juridisch), ter stimulering van verduurzaming van sportaccommodaties. Te denken valt aan het koppelen van subsidieregelingen aan een verplicht meerjarig verduurzamingsplan voor sportverenigingen/-organisaties.

3.3 Rijksoverheid

- Voorziet in de informatie en kennis vanuit de rijksbrede aanpak van het Klimaatakkoord. Zorgt voor een centrale plek waar alle informatie samenkomt en gedeeld wordt (Kennis- en Innovatieplatform Verduurzaming Maatschappelijk Vastgoed).
- Voorziet in het vaststellen van een eindnorm voor vastgoed, waaronder sportaccommodaties, waaraan vanaf 2050 moeten worden voldaan. Deze eindnorm staat gepland voor 2021.

CONCEPT

- Onderzoekt of vanaf 2022 in haar subsidieregeling (BOSA) opgenomen kan worden dat om in aanmerking te komen voor een extra bijdrage, bovenop de basisondersteuning, er (bijvoorbeeld) een gebouwgebonden verduurzamingsplan moet liggen voor het CO_2 arm maken van het vastgoed.
- Gaat in gesprek met gemeenten (VNG/VSG) om een gebouwgebonden verduurzamingsplan naar CO_2 arm op te kunnen nemen als voorwaarde om in aanmerking te komen voor een bijdrage uit de specifieke uitkering.
- Gaat in de komende jaren op een aantal urgente innovatievraagstukken, zoals circulariteit en gewasbeschermingsmiddelen, een oproep tot innovatie doen om bedrijfsleven, gemeenten en de sport te activeren om te oplossingen te komen.
- Zal acteren op de ondersteuningsbehoefte vanuit de sport (NOC*NSF, sportbonden, commerciële sport, Stichting Waarborgfonds Sport, etc.).

3.4 Leveranciers, aannemers en andere ondersteunende partijen:

- Leveranciers, aannemers en andere ondersteunende partijen zorgen met onder andere het Masterplan Circulaire Sportvelden voor een versnelling in het gebruik van circulaire buitensportmaterialen. Ook is er in het Masterplan aandacht voor het verwerken van de huidige buitensportmaterialen.
- Leveranciers en andere ondersteunende partijen zorgen voor transparant maatwerk en maatregelen die de verduurzamingsuitdaging van de sportsector actief ondersteunen.
- Ondersteunende partijen, zoals onafhankelijke adviseurs zullen vanuit een neutrale adviserende rol sportorganisaties ontzorgen bij realisatie van verduurzamingsinvesteringen.

3.5 Provincies

- Voorzien vanuit provinciale visie en beleid, in kennis over energiebesparende maatregelen, circulariteit, gewasbescherming, klimaatadaptiviteit en biodiversiteit.
- Gaan in gesprek met gemeenten over de wenselijkheid en het inzetten van overkoepelende provinciale ondersteuning voor integrale verduurzaming van sportaccommodaties. (in verschillende provincies zijn al diverse initiatieven gestart)

Er is door VWS op het innovatieterrein in 2017 een eerste inventariserende speldenprik uitgezet met de Challenge Energieneutrale Sportaccommodaties.
[https://starthubs.co/vws/energieneutralesportaccommodaties]
Hieruit zijn vijf winnaars naar voren gekomen; twee winnaars gaan zich richten op het opwekken van energie door middel van oprolbare zonnefolie over sportvelden; twee winnaars gaan zich verdiepen in de vraag wat de energieopslagcapaciteit en opwekcapaciteit van een vereniging moet zijn om geheel van het gas af te kunnen; en één winnaar gaat het vraagstuk van energiezuinige warmwatervoorziening proberen te tackelen.

CONCEPT

Bronnenlijst

1. https://www.klimaatakkoord.nl/klimaatakkoord/achtergrond
2. https://www.klimaatakkoord.nl/klimaatakkoord
3. http://www.greendealsportvelden.nl
4. https://www.kenniscentrumsport.nl/publicatie/nationaal-sportakkoord
5. Nationaal Sportakkoord - Brochure NOC*NSF
6. Normen en Richtlijnen Fitnessaccommodaties, Versie 1.1, 2010. Fit!Vak
7. Input sessies van september 2018 en januari 2019. Aanwezige partijen: gemeenten, sportbonden, financierders, leveranciers, rijksoverheid, maatschappelijk organisaties
8. Convenant Verwerking Kunstgrasmatten - 29 januari 2019
9. Hoe beïnvloedt klimaatverandering de gezondheid van mensen?
10. Kostenindicatie van klimaatmaatregelen in de stad
11. Routekaart beheer sportvelden zonder gewasbeschermingsmiddelen
12. https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/circulaire-economie/nederland-circulair-in-2050
13. https://circulairemaakindustrie.nl/
14. https://circulairebouweconomie.nl/
15. Kennisplatform 'Van Afval naar Grondstof' – afvalscheiding. https://www.vang-hha.nl/programma/
16. Kamerbrief over voortgang diverse initiatieven circulaire economie: https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2019/10/09/voortgang-diverse-initiatieven-circulaire-economie
17. Rapport over afval uit kunstgrasvelden en kamerbrief: https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2019/02/20/afval-uit-kunstgrasvelden
18. SBIR oproep 2019: https://www.rvo.nl/subsidie-en-financieringswijzer/sbir/sbir-oproep-milieuvriendelijke-sportvelden
19. BSNC zorgplicht informatie – tegengaan verspreiding infill bij kunstgrasvelden: https://www.bsnc.nl/dossier-verspreiding-infill/
20. https://www.greendeals.nl/green-deals/green-deal-circulaire-festivals

CONCEPT

Bijlage 1. Planning Routekaart Verduurzaming Sport – CO_2 reductie

Volgnr.	Realisatie (Jaar)	Onderwerp	stakeholders	opmerkingen
	doorlopend	Voorbeeldprojecten zichtbaar delen via bekende netwerken	Iedereen	Voorbeelden aanleveren, innovaties op podium plaatsen. Verspreiden via VSG, NOC*NSF, RVO, KC Sport, Bouwstenen voor Sociaal, Sportief Opgewekt, etc.
1.	2019	Ondersteuningsmaatregelen sportverenigingen vanuit Rijksoverheid.	VWS	De BOSA is ondersteuningsregeling voor sportverenigingen.
2.	2019	Ondersteuningsmaatregelen ondernemende sportorganisaties vanuit Rijksoverheid.	Div. ministeries, RVO(?)	Bestaand instrumentarium kan al gebruikt worden. Onderzoeken of dit specifieker voor sport zichtbaar gemaakt kan worden.
3.	1-5-2019	Sectorale nulmeting van de sportaccommodaties	VWS	Sectoraal inzicht op de stand van zaken in de sportsector. Dit betekent een inzicht op het gemiddelde duurzaamheidsniveau van sportaccommodaties op energiegebruik.
4.	1-7-2019	Informatieplicht voldaan	WM plichtige organisaties o.b.v. randvoorwaarden	Het betreft hier om het realiseren van maatregelen op energiebesparing die binnen vijf jaar terugverdiend zijn.
5.	1-9-2019	Innovatie Call voor verduurzaming Sport	VWS	Innovatieve projecten gevraagd op het vlak van energiebesparing/opwekking/opslag
6.	Eind 2019	BNG Duurzaamheidsfonds Sport operationeel	BNG	BNG Duurzaamheidsfonds Sport actief cq operationeel. Daar kunnen sportverenigingen met SWS borging snel en efficiënt aan financiering worden geholpen.
7.	2019 e.v.	Voorbeeldprojecten als inspiratie bron publiceren	Iedereen	Laten zien dat nu al heel veel mogelijk is tegen ‘normale’ kosten (en goede opleverresultaten) is essentieel om het draagvlak te vergroten.
8.	23-1-2020	Formeel vastleggen van de afspraken in de routekaart	Namens gemeenten – VNG/ VSG Namens	Formele ondertekening van de Routekaart Verduurzaming Sportsector tijdens het evenement Jumping Amsterdam in RAI. Aansluitend op de ondertekening volgt een mini congres.

CONCEPT

			Rijksoverheid - MINVWS Namens Sport – NOC*NSF /NL Actief De provincies	
9.	2020	Kwaliteitsborging systeem sport accommodaties opwaarderen met duurzaamheidseisen	NOC-NSF, Ondernemende Sport	Goed werkend kwaliteitsborgingsysteem voor het plaatsen van sportaccommodaties. Deze dient verder uitgebreid te worden met duurzaamheidseisen op het vlak van CO_2 reductie door energiebesparing-, energieopwekking- en energieopslagmaatregelen.
10.	2020	Maximaliseren van inzet van resultaatgerichte aanbesteding (minimaal aardgasvrij)	Gemeenten, Ondernemende Sport	Maximaal inzetten op resultaatverplichting van de leverende partijen i.p.v. maatregelverplichting in opdrachten. Dit zorgt voor een versnelling van innovaties. Randvoorwaarde: meenemen van (een deel) van de onderhoudsperiode is noodzakelijk om tot een, voor beide partijen, goede businesscase te kunnen komen.
11.	2020	Maximaliseren van inzet van integraal TCO benadering in aanbestedingstrajecten.	Gemeenten, Ondernemende Sport	Hiermee wordt beter duidelijk wat de investering oplevert over de hele gebruiksperiode. Focus ligt dan niet alleen maar op initiële kosten.
12.	2020	Breed beschikbare onafhankelijke begeleidings- en ontzorgingsloketten voor sportverenigingen, -en organisaties	Gemeenten, NOC*NSF, Ondernemende Sport en Sportbonden. En ondersteund vanuit provincies	Kennisniveau van de meeste sportverenigingen op duurzaamheid is niet groot. Daarin moeten deze partijen begeleidt en ontzorgd worden om succesvolle projecten te realiseren.
13.	2020	Kennis en Innovatieplatform Verduurzaming Maatschappelijk	KennisCentrum Sport, RVO, BZK,	1 loket waar vragen over verduurzaming van maatschappelijk vastgoed gesteld kunnen worden. Juiste partijen worden bij de hulpvraag gezocht,

CONCEPT

		vastgoed opgericht	VWS, e.a.	waaronder voor de sportsector het **Kenniscentrum Sport** (operationeel vanaf 10-10-2019).
14.	2020	Aanvulling van nulmeting met gegevens uit de EDS 2018 en BOSA subsidieregelingen voor een onderbouwing van de behaalde resultaten i.h.k.v Energieakkoord	VWS	0,41PJ energiereductie vastgesteld d.m.v. verrijkte nulmeting.
15.	2021	Aansluiting projecten op RES	Gemeenten, Ondernemende Sport, provincies.	Verduurzaming van sportaccommodaties integraal aansluiten op de RES.
16.	2021	Inzicht in aansluiting van sportaccommodaties bij wijkgerichte warmtetransitie	Gemeenten	Noodzakelijk om CO_2 reductie te kunnen inschatten en monitoren. Zoals beschreven in routekaart gemeentelijk vastgoed als procesafspraak: *Vanaf 2021 gaan gemeentelijke gebouwen bij de verduurzaming mee in de wijkgerichte uitvoeringsplannen naar aardgasvrij. Ook dan geldt dat sprake is van portefeuillesturing, zij het dat deze dan gebiedsgericht is ingestoken.*
17.	2022	1e tussenresultaat CO_2 reductie Tussentijdse evaluatie verduurzaming sportaccommodaties	Sportaccommodatie eigenaren	Op basis van de nulmeting en het vervolg daarop met een maatregelen en monitoringstool om de CO_2 reductie berekenen.
18.	2022	Evaluatie van routekaart.	iedereen	Welke accommodaties zijn op energiegebied verduurzaamd en hoeveel energie heeft dat bespaart (en dus CO_2). [Vanaf 1-1-2019?] Evaluatie van routekaart: Zijn er aanpassingen nodig om het doel te halen?
19.	2025	2e tussenresultaat CO_2 reductie (tenminste 25% reductie), Evaluatie van routekaart.	iedereen	Welke accommodaties zijn op energiegebied verduurzaamd en hoeveel energie heeft dat bespaart (en dus CO_2). [Vanaf 1-1-2019?] Evaluatie van routekaart: Zijn er aanpassingen nodig om het doel te halen? Zie ook voorgaande evaluatie.
20.	2028	3e tussenresultaat CO_2 reductie Tussentijdse evaluatie	iedereen	Welke accommodaties zijn op energiegebied verduurzaamd en hoeveel energie heeft dat bespaart (en dus CO_2). [Vanaf 1-1-2019?]

CONCEPT

		verduurzaming sportaccommodaties		Evaluatie van routekaart: Zijn er aanpassingen nodig om het doel te halen? Zie ook voorgaande evaluatie.
21.	2030	4e tussenresultaat CO_2 reductie (tenminste 49% reductie) Evaluatie van routekaart.	Iedereen	Welke accommodaties zijn op energiegebied verduurzaamd en hoeveel energie heeft dat bespaart (en dus CO_2). [Vanaf 1-1-2019?] Evaluatie van routekaart: Zijn er aanpassingen nodig om het doel te halen? Zie ook voorgaande evaluatie.
22.	2035	5e tussenresultaat CO_2 reductie (ten minste 70% reductie) Evaluatie van routekaart.	iedereen	Welke accommodaties zijn op energiegebied verduurzaamd en hoeveel energie heeft dat bespaart (en dus CO_2). [Vanaf 1-1-2019?] Evaluatie van routekaart: Zijn er aanpassingen nodig om het doel te halen? Zie ook voorgaande evaluatie.
23.	2040	Opstellen overzicht van accommodaties die niet meer op natuurlijk moment verduurzaamd gaan worden, maar waarvan de verduurzaming naar voren gehaald moet worden. (niet vrijblijvend)	Iedereen	Vanaf 2040 is er te weinig tijd om nog op basis van natuurlijke momenten de laatste groep accommodaties te verduurzamen. De verduurzamingsinvestering moet voor deze accommodaties naar voren gehaald worden om te zorgen dat in 2049 daadwerkelijk de sportsector circulair en CO_2 arm is.
24.	2040	6e tussenresultaat CO_2 reductie (ten minste 80% reductie) 100% circulair inkoopbeleid. Evaluatie van routekaart.	iedereen	Welke accommodaties zijn op energiegebied verduurzaamd en hoeveel energie heeft dat bespaart (en dus CO_2). [Vanaf 1-1-2019?] Evaluatie van routekaart: Zijn er aanpassingen nodig om het doel te halen?
25.	2045	7e tussenresultaat CO_2 reductie (ten minste 85% reductie) Evaluatie van routekaart.	iedereen	Welke accommodaties zijn op energiegebied verduurzaamd en hoeveel energie heeft dat bespaart (en dus CO_2). [Vanaf 1-1-2019?] Evaluatie van routekaart: Zijn er aanpassingen nodig om het doel te halen?
26.	2049	8e tussenresultaat CO2 reductie. Zo goed als CO_2 neutrale sportsector (commercieel en maatschappelijke accommodaties), maar ten minste 95% CO_2 reductie.	iedereen	Feestje vanwege het behalen van de doelstelling.

CONCEPT

27.	2050	Volledig Duurzame Sportsector in Nederland	iedereen	

Bijlage 2A. Planning Routekaart Verduurzaming Sport – Circulaire Sportomgeving

Volgnr.	Realisatie (Jaar)	Onderwerp	stakeholders	opmerkingen
	doorlopend	Voorbeeldprojecten zichtbaar delen via bekende netwerken	iedereen	Voorbeelden aanleveren, innovaties op podium plaatsen. Verspreiden via VSG, NOC*NSF, RVO, Kenniscentrum Sport, Bouwstenen voor Sociaal, Sportief Opgewekt, etc.
1.	2019	Ondersteuningsmaatregelen sportverenigingen vanuit Rijksoverheid.	VWS	De BOSA is ondersteuningsregeling voor sportverenigingen. Uitbreiding van kaders met maatregelen die gericht zijn op klimaatadaptatie, gewasbeschermings-uitfasering en circulaire materiaalgebruik.
2.	1-4-2019	Innovatiechallenge uitschrijven voor milieuvriendelijke sportvelden	VWS, IenW	SBIR oproep voor innovaties op 'hoogwaardig recyclebare kunstgrassportvelden' en 'bescherming tegen onkruiden en andere problemen op sportvelden' publiceren.
3.	2019	Ondersteuningsmaatregelen ondernemende sport organisaties vanuit Rijksoverheid.	Div. ministeries, RVO, provincies.	Bestaand instrumentarium kan mogelijk al gebruikt worden. Onderzoeken of dit specifieker voor sport zichtbaar gemaakt kan worden.
4.	1-5-2019	Sectorale nulmeting van de sportaccommodaties	VWS	Sectoraal inzicht op de stand van zaken in de sportsector voor circulariteit van kunstgras en gewasbeschermingsbeperking indien beschikbaar.
5.	2019 e.v.	Voorbeeldprojecten als inspiratiebron publiceren	Iedereen	Laten zien dat nu al heel veel circulair mogelijk is tegen 'normale' kosten (en goede opleverresultaten) is essentieel om het draagvlak te vergroten.
6.	2020	Kwaliteitsborging systeem sport accommodaties opwaarderen met duurzaamheidseisen	NOC*NSF	Goed werkend kwaliteitsborgingsysteem voor het plaatsen van sportaccommodaties. Deze dient verder uitgebreid te worden met duurzaamheidseisen op het vlak van circulaire materialen.
7.	2020	Integrale opname van circulariteit van materialen in	Gemeenten, ondernemende sport	Belangrijke punten zijn: aansluiten bij de Transitie Agenda Circulaire Bouw, verplichting tot terugname en opwerking van gebruikte

CONCEPT

		aanbestedingsopdrachten voor sportaccommodaties.		materialen na levensduur (m.n. kunststofgrasvelden, maar ook sportmateriaal).
8.	2020	Maximaliseren van resultaatgerichte aanbesteding (op circulariteit, wateropvang, hittestressbeperking en gifvrij)	Gemeenten, ondernemende sport, provincies	Maximaal inzetten op resultaatverplichting van de leverende partijen i.p.v. maatregelverplichting in opdrachten. Dit zorgt voor een versnelling van innovaties. Randvoorwaarde: meenemen van (een deel) van de onderhoudsperiode kan noodzakelijk zijn om tot een, voor beide partijen, goede businesscase te komen.
9.	2020	Maximaliseren van integraal TCO benadering in aanbestedingstrajecten.	Gemeenten, ondernemende sport, provincies	Hiermee wordt beter duidelijk wat de investering oplevert over de hele gebruiksperiode. Focus ligt dan niet alleen maar op initiële kosten.
10.	2020	Breed beschikbare onafhankelijke begeleidings- en ontzorgingsloketten voor sportverenigingen	Gemeenten, NOC*NSF, Sportbonden en de ondernemende sport	Kennisniveau van de meeste sportverenigingen/organisaties op duurzaamheid is niet groot. Daarin moeten deze partijen begeleidt en ontzorgd worden om succesvolle projecten te realiseren. Voor ondernemende sport gaat ontzorgen ook om goede businesscase benaderingen.
11.	2020	Kennis en Innovatieplatform Verduurzaming Maatschappelijk vastgoed opgericht	Kenniscentrum Sport, RVO, BZK, VWS, e.a.	1 loket waar vragen over verduurzaming van maatschappelijk vastgoed gesteld kunnen worden. Juiste partijen worden bij de hulpvraag gezocht, waaronder voor de sportsector het **Kenniscentrum Sport**. (operationeel vanaf 10-10-2019).
12.	2020	BSNC Zorgplicht document - update	BSNC	De BSNC-werkgroep Zorgplicht werkt aan een document voor de branche. Het betreft één compleet, gedragen stuk voor alle onderdelen van het kunstgrasveld. “Zo besteden we behalve SBR-rubbergranulaat ook aandacht aan alle andere materialen in het kunstgrassysteem. De focus ligt op het voldoen aan de milieueisen, niet op het sporttechnische deel”.
13.	medio 2020	Recyclingsfabriek voor kunstgras	Leveranciers, gemeente	Realiseren van recyclingfabriek om gebruikt kunstgras op te werken tot opnieuw te gebruiken materialen. CO_2 reductie door circulariteit van kunstgras monitoren voor mogelijk aandeel in totale CO_2 reductie.

CONCEPT

				Randvoorwaarde: Vlotte procedure voor locatievergunning recyclingfabriek.
14.	2022	Evaluatie van routekaart.	iedereen	Welke accommodaties zijn op ander vlak dan energiebesparing verduurzaamd. eenduidig startjaar nog kiezen (vanaf 1-1-2019?). Evaluatie van routekaart: Zijn er aanpassingen nodig om het doel te halen?
15.	2025	2e tussenresultaat inzicht beschikbaar op CO2 reductie door circulaire materialen. Evaluatie van routekaart.	iedereen	Welke accommodaties zijn op ander vlak dan energiebesparing verduurzaamd. [Vanaf 1-1-2019?] Evaluatie van routekaart: Zijn er aanpassingen nodig om het doel te halen? Zie ook voorgaande evaluatie.
16	2028	3e tussenresultaat CO2 reductie door circulaire materialen generiek inzichtelijk. Tussentijdse evaluatie verduurzaming sportaccommodaties	iedereen	Welke accommodaties zijn op ander vlak dan energiebesparing verduurzaamd. [Vanaf 1-1-2019?] Evaluatie van routekaart: Zijn er aanpassingen nodig om het doel te halen? Zie ook voorgaande evaluatie
17	2030	Non-toxisch en circulair kunstgras enige product dat ingekocht wordt.	Leveranciers, gemeenten, commerciële accommodatie eigenaren	Kunstgras wordt volledig circulair ingekocht, waarbij circulaire verwerking na levensduur is gegarandeerd.
18	2030	4e tussenresultaat, CO_2 reductie door circulaire materialen generiek inzichtelijk. 50% circulair inkoopbeleid (100% circulair op kunstgras en sportmateriaal). Evaluatie van routekaart.	iedereen	Welke accommodaties zijn op ander vlak dan energiebesparing verduurzaamd. [Vanaf 1-1-2019?] Evaluatie van routekaart: Zijn er aanpassingen nodig om het doel te halen? Zie ook voorgaande evaluatie
19	2035	5e tussenresultaat. 50% CO_2 reductie door circulaire	iedereen	Welke accommodaties zijn op ander vlak dan energiebesparing verduurzaamd. [Vanaf 1-1-2019?]

CONCEPT

		materialen, t.o.v. nieuwe grondstoffen. 75% circulair inkoopbeleid (100% circulair op kunstgras en sportmateriaal). Evaluatie van routekaart.		Evaluatie van routekaart: Zijn er aanpassingen nodig om het doel te halen? Zie ook voorgaande evaluatie
20	2040	Opstellen overzicht van accommodaties die niet meer op natuurlijk moment verduurzaamd gaan worden, maar waarvan de verduurzaming naar voren gehaald moet worden. (niet vrijblijvend)	Iedereen	Vanaf 2040 is er te weinig tijd om nog op basis van natuurlijke momenten de laatste groep accommodaties te verduurzamen. De verduurzamingsinvestering moet voor deze accommodaties naar voren gehaald worden om te zorgen dat in 2049 daadwerkelijk de sportsector circulair en CO_2 arm is.
21	2040	6e tussenresultaat. 75% CO_2 reductie door circulaire materialen, t.o.v. nieuwe grondstoffen. 100% circulair inkoopbeleid. Evaluatie van routekaart.	iedereen	Welke accommodaties zijn op ander vlak dan energiebesparing verduurzaamd. [Vanaf 1-1-2019?] Evaluatie van routekaart: Zijn er aanpassingen nodig om het doel te halen? Zie ook voorgaande evaluatie
22	2045	7e tussenresultaat. 80% CO_2 reductie door circulaire materialen, t.o.v. nieuwe grondstoffen. 100% circulair inkoopbeleid. Evaluatie van routekaart.	iedereen	Welke accommodaties zijn op ander vlak dan energiebesparing verduurzaamd. [Vanaf 1-1-2019?] Evaluatie van routekaart: Zijn er aanpassingen nodig om het doel te halen? Zie ook voorgaande evaluatie
23	2049	8e tussenresultaat 100% circulair inkoopbeleid. volledig inzicht op CO_2 emissie van circulaire materialen.	iedereen	Feestje vanwege het behalen van de doelstelling.

CONCEPT

24	2050	Volledig Duurzame Sportsector in Nederland	iedereen	

CONCEPT

Bijlage 2B. Planning Routekaart Verduurzaming Sport – Gewasbeschermingsmiddelvrije Sportvelden (duurzaam beheer sportterreinen)

Volgnr.	Realisatie (Jaar)	Onderwerp	stakeholders	opmerkingen
	doorlopend	Voorbeeldprojecten zichtbaar delen via bekende netwerken	iedereen	Voorbeelden aanleveren, innovaties op podium plaatsen. Verspreiden via VSG, NOC*NSF, RVO, Kenniscentrum Sport, Bouwstenen voor Sociaal, Sportief Opgewekt, etc.
1.	2020	Ondersteuningsmaatregelen sportverenigingen vanuit Rijksoverheid.	VWS	De BOSA is ondersteuningsregeling voor sportverenigingen. Uitbreiding van kaders met maatregelen die gericht zijn op klimaatadaptatie, gewasbeschermings-uitfasering
2.	1-4-2019	Innovatiechallenge uitschrijven voor milieuvriendelijke sportvelden	VWS	SBIR oproep voor innovaties op 'hoogwaardig recyclebare kunstgrassportvelden' en 'bescherming tegen onkruiden en andere problemen op sportvelden' publiceren.
3.	2020	Handboek IPM beschikbaar	Partners duurzaam beheer sportterreinen (nu nog de Green Deal partners)	IPM handboek beschikbaar. Dit geldt voor gewasbescherming natuurlijke omgeving en biociden gebruik op kunstgrasvelden.
4.	2020	Sportbreed communicatieplan rond middelgebruik, kaders opgesteld	Partners duurzaam beheer sportterreinen	Als onderdeel van het bewustwordingsproces en vakopleidingen wordt breed gecommuniceerd over middelgebruik kaders.
5.	2019-2020	Update van opleidingen inclusief onafhankelijke toetsing van vakbekwaamheid	Partners duurzaam beheer sportterreinen	Bewijs van vakbekwaamheid door toetsing van onafhankelijke partijen zorgt voor verbeterde kennis en bewustwording.
6.	2020	Nulmeting gegevens beschikbaar (voor zover mogelijk), monitoringskaders	Partners duurzaam beheer sportterreinen	Jaarlijkse gebruikscijfers beschikbaar voor monitoring, waarbij is vastgesteld hoe de monitoring wordt uitgevoerd.

CONCEPT

		vastgesteld.		
7.	2020- 2022	Pilot IPM o.b.v. certificering en handhaving	Golfalliantie, Partners duurzaam beheer sportterreinen, (NVWA indien mogelijk)	Aantonen dat certificering en handhaving tot effectieve borging van het DBS plan leidt.
8.	2020	Kwaliteitsborging systeem sportaccommodaties opwaarderen met duurzaamheidseisen	Partners duurzaam beheer sportterreinen, NOC*NSF	Goed werkend kwaliteitsborgingsysteem voor het plaatsen van sportaccommodaties. Deze dient verder uitgebreid te worden met duurzaamheidseisen op het vlak van circulaire materialen en uitfasering van gewasbeschermingsmiddelen.
9.	2020	Onderzoek naar aangepaste contractformats met uitzonderingenlijst	Partners duurzaam beheer sportterreinen	Noodzakelijke verbetering van contractformats voor verbeterde vakbekwaamheid en controleerbaarheid van terreinbeheer
10.	2021	1e Evaluatie van routekaart en GDS plan.	Partners duurzaam beheer sportterreinen	Evaluatie van DBS plan, pilot, update van opleidingen en eerste monitoringsgegevens voor middelreductie. Zijn er aanpassingen nodig om het doel te halen?
11.	1-1-2020	Geen gebruik van chemische bestrijdingsmiddelen	I&W, VWS, Partners duurzaam beheer sportterreinen	Geen gebruik meer van chemische bestrijdingsmiddelen, maar wel een lijst met alternatieven en uitzonderingen.
12.	1-1-2023	Gebruiksverbod op chemische gewasbeschermingsmiddelen	I&W, VWS, Partners duurzaam beheer sportterreinen	De ambitie van het Ministerie van I&W is om na 2022 geen chemische gewasbeschermingsmiddelen meer te gebruiken op sportvelden.
13.	2023	100% beperking chemische gewasbeschermingsmiddelen, 2e Evaluatie van routekaart.	Partners duurzaam beheer sportterreinen	Evaluatie van DBS plan: Zijn er vervolgstappen nodig voor borging van terreinbeheer? Monitoringsgegevens beschikbaar
14.	2028	3e tussenresultaat. Evaluatie van routekaart.	Partners duurzaam beheer sportterreinen	Evaluatie van DBS plan: Zijn er vervolgstappen nodig voor borging van terreinbeheer? Monitoringsgegevens beschikbaar

CONCEPT

15.	2030	4e tussenresultaat. Evaluatie van routekaart.	Partners duurzaam beheer sportterreinen	Evaluatie van DBS plan: Zijn er vervolgstappen nodig voor borging van terreinbeheer? Monitoringsgegevens beschikbaar
16.	2035	5e tussenresultaat. Evaluatie van routekaart.	Partners duurzaam beheer sportterreinen	Evaluatie van DBS plan: Zijn er vervolgstappen nodig voor borging van terreinbeheer? Monitoringsgegevens beschikbaar
17.	2040	6e tussenresultaat. Evaluatie van routekaart.	Partners duurzaam beheer sportterreinen	Evaluatie van DBS plan: Zijn er vervolgstappen nodig voor borging van terreinbeheer? Monitoringsgegevens beschikbaar
18.	2045	7e tussenresultaat. Evaluatie van routekaart.	Partners duurzaam beheer sportterreinen	Evaluatie van DBS plan: Zijn er vervolgstappen nodig voor borging van terreinbeheer? Monitoringsgegevens beschikbaar
19.	2049	8e tussenresultaat	Partners duurzaam beheer sportterreinen	Evaluatie van DBS plan: Zijn er vervolgstappen nodig voor borging van terreinbeheer? Monitoringsgegevens beschikbaar
20.	2050	Volledig Duurzame Sportsector in Nederland	iedereen	

CONCEPT

Bijlage 3. Nulmeting – uitgangspunten en onderbouwende bedragen.

Toelichting tijdlijn van natuurlijke vervangingsmomenten

- **Zonnepanelen**: kunnen in de periode 2020 tot en met 2050 op gebouwen geplaatst worden. Voor de doorrekening van de scenario's zijn we uitgegaan van een evenredige investering over de jaren.
- **Zonnecollectoren**: worden geplaatst om te voorzien in warm tapwater. Deze maatregel wordt meegenomen in scenario 4 en komt in plaats van aanschaf van (nieuwe) elektrische boilers.
- **LED-verlichting**: wordt vanaf nu toegepast in alle gebouwen op een natuurlijk vervangingsmoment. Het is aannemelijk dat vóór 2030 bestaande verlichting in alle gebouwen vervangen dient te worden, aangezien de technische levensduur is verlopen. Herinvestering in nieuwe verlichting is niet meegenomen, uitgangspunt hierbij is dat dit in bestaande budgetten en onderhoudsplannen is opgenomen.
- De omschakeling naar LED-lampen voor de veldverlichting is niet opgenomen in de eindtotalen, maar wel als losse berekening toegevoegd aan de nulmeting.
- **Elektrische boilers**: worden toegepast ter vervanging van met cv-ketels. Aangezien in 2030 geen fossiele brandstoffen meer gebruikt mogen worden, dient de maatregel voor 2030 overal te zijn uitgevoerd.
- **HR++-glas**: In bestaande gebouwen wordt enkel glas vervangen voor HR++-glas op natuurlijke vervangingsmomenten. Het natuurlijke vervangingsmoment is daar als gebouwen 50 jaar oud zijn. In de periode tot en met 2050 wordt dus naar verwachting in een groot deel van de gebouwen HR++-glas verwerkt.
- **Warmtenetten**: gebouwen die vóór 2030 nog niet all-electric worden verwarmd, worden aangesloten op een warmtenet. De kosten voor de aansluiting op het warmtenet voor sportverenigingen en eigenaren van de accommodaties zijn opgenomen. De kosten voor aanleg van warmtenetten en warmtebronnen zijn hierin niet meegenomen.
- **Warmtepompen**: worden vóór 2030 toegepast in gebouwen die zijn gebouwd na 1992. De isolatie is vanwege het bouwbesluit voldoende om te kunnen verwarmen via warmtepompen. In alle andere gebouwen kan na 2030 gestart worden met plaatsen van warmtepompen, aangezien deze gebouwen dan ook zijn voorzien van voldoende isolatie.

CONCEPT

- **Dakisolatie**. Wordt in de periode tot en met 2050 toegepast in alle gebouwen vóór 2000, omdat naar verwachting na 50 jaar de technische levensduur van daken in deze gebouwen is verstreken. Het vervangen van daken kan dan gecombineerd worden met het toepassen van dakisolatie. In de overige gebouwen kan eventueel extra dakisolatie worden toegepast indien daar daken worden vervangen.
- **Gevelisolatie**. Dit kan worden toegepast in gebouwen die zijn gebouwd vóór 1992, omdat deze gebouwen volgens het bouwbesluit beschikken over minder isolatie. Het zou logisch zijn om dit te doen vóór 2030, omdat dan alle gebouwen elektrisch verwarmd dienen te worden, of aangesloten dienen te worden op het warmtenet. Extra isolatie toepassen in nieuwere gebouwen kan, indien dit meegenomen kan worden bij de vervanging van de gevels. De verwachting is overigens niet dat dit grootschalig gaat gebeuren vóór 2050 en deze kosten zijn dan ook niet opgenomen.

Uitgangspunten DSA / database:

- Indien meerdere verenigingen gebruik maken van één accommodatie, dan is één accommodatie meegenomen in de nulmeting.
- Oppervlaktes van sportaccommodaties zijn gebaseerd op de Basisregistratie Adressen en Gebouwen (BAG).
- Accommodaties met zeer grote oppervlaktes zijn eruit gefilterd. Hiervoor is een aanname gedaan van het aantal vierkante meters op basis van het gemiddelde per sportsector en het aantal velden/zalen.
- Gebruiksfunctie van hockey-, tennis- en voetbalaccommodaties is ‘bijeenkomst’, omdat dit vaak kantine/kleedruimte betreft.
- De overige sportaccommodaties hebben de gebruiksfunctie ‘sport’.
- Niet alle accommodaties zijn meegenomen in de berekening (zoals golfverenigingen). Hierbij geldt wel dat minimaal 90% van de sportaccommodaties in kaart is gebracht, door te focussen op de zeven grootste categorieën.
- Gymzalen zijn niet meegenomen als sportaccommodaties, omdat deze vaak onderdeel zijn van andere typen accommodaties, zoals scholen
- Indien een bouwjaar van een sportaccommodatie onbekend is en er uit het Kadaster geen gegevens zijn te halen, dan is het bouwjaar 1965 als uitgangspunt genomen.

CONCEPT

Samenvatting investeringen van de besparende maatregelen

Totale investering gebouwen	€	3.513.389.749
Totale investering velden	€	137.284.138
Totaal BVO		15.109.532

Totalen per categorie	**Investeringen**		**Besparing**		**TVT**
Zwemmen	€	1.133.615.578	€	161.077.251	7,0
Sporthal	€	781.480.764	€	47.903.461	16,3
Voetbal	€	353.089.905	€	33.670.711	10,5
Tennis	€	270.412.935	€	22.141.835	12,2
Fitness	€	875.690.501	€	85.875.132	10,2
Ijsbaan	€	37.713.105	€	4.349.036	8,7
Hockey	€	61.386.960	€	6.090.486	10,1
Totaal/gemiddeld	€	3.513.389.749	€	361.107.912	9,7

Gemiddeld per gebouw	**Investering per accommodatie**		**BVO per accommodatie**
Voetbal	€	155.890	639
Hockey	€	175.391	739
Tennis	€	128.340	789
Sporthal	€	382.516	2.565
Zwemmen	€	1.372.416	3.264
Ijsbaan	€	1.639.700	5.228
Fitness	€	339.942	1.431

Uitgangspunten
Bovenstaande gegevens zijn gebaseerd op scenario 100% energieneutraal

Bijlage 4. Alternatieven – 4 scenario's.

Verschillende scenario's voor keuze duurzaamheidsaanpak per routekaart

- Scenario 1: De bestaande budgetten bepalen in welke mate en in welk tempo en verduurzaamd kan worden.

  Maatregelen zoals LED-verlichting en vervangen enkel glas.

- Scenario 2: Gebouwgebonden energie in 2050 neemt ten opzichte van 2018 met 25-35% af en de resterende gebouwgebonden energiebehoefte wordt ingevuld zonder gebruik van aardgas.

  Maatregelen voor aardgasloze accommodaties (isolatie, warmtepompen of aansluiting op warmtenet en elektrische boilers).

- Scenario 3: Gebouwgebonden energie in 2050 neemt ten opzichte van 2018 met 45-55% af en de resterende gebouwgebonden energiebehoefte wordt ingevuld zonder gebruik van aardgas.

  Maatregelen voor extra opwekking van energie (zonnepanelen).

- Scenario 4: Gebouwgebonden energie in 2050 neemt ten opzichte van 2018 met 70-90% af en de resterende gebouwgebonden energiebehoefte wordt ingevuld zonder gebruik van aardgas.

  Maatregelen voor all-ellectric accommodaties en extra opwekking van energie (zonnepanelen) en toepassen van zonnecollectoren.

CONCEPT

❑ Verduurzaming op basis van de bestaande budgetten (scenario 1)



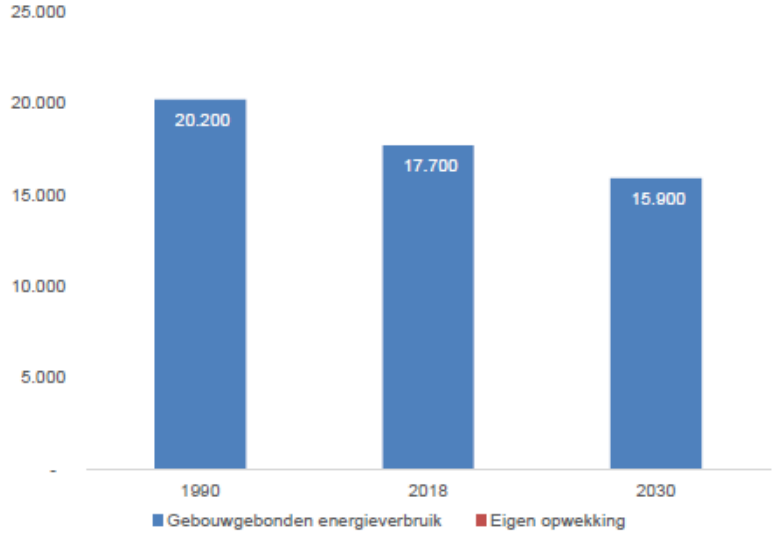
Uitgangspunt Scenario 1 (Auteur: RVO)
Uitgangspunt hiervan is dat de bestaande budgetten bepalen in welke mate en in welk tempo en verduurzaamd kan worden. Dit scenario geeft voor de momenten 2030 en 2050 inzicht in:

- Verwachte werkelijke gebouwgebonden energie verbruiken, incl energieopwekking op perceel;
- De afname van fossiele brandstoffen tbv gebouwverwarming (alleen 2030).

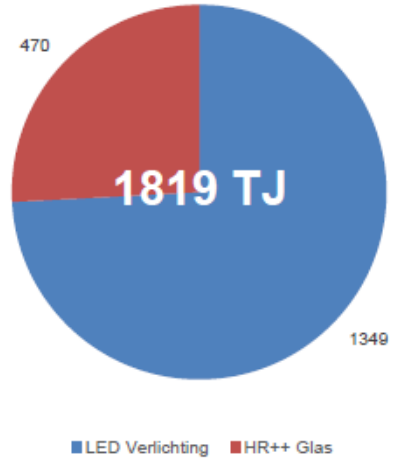
Verduurzaming op basis van de bestaande budgetten

Scenario 1

Verwachte werkelijke gebouwgebonden energie verbruiken, incl. energieopwekking op perceel (in TJ)



De afname van fossiele brandstoffen (incl. gebouwverwarming) (TJ)



Uitgangspunten

- LED Verlichting
  - Wordt voor 2030 toegepast in alle gebouwen
- HR++ Glas
  - Gebouwen voor 1983 beschikken over enkel glas en krijgen HR++-glas
  - Gebouwen vanaf 1983 beschikken over dubbel glas en krijgen HR++-glas
  - Gebouwen vanaf 2013 beschikken al over HR++ glas

De duurzaamheidsmaatregelen betreffen een klein onderdeel van de totale investeringen

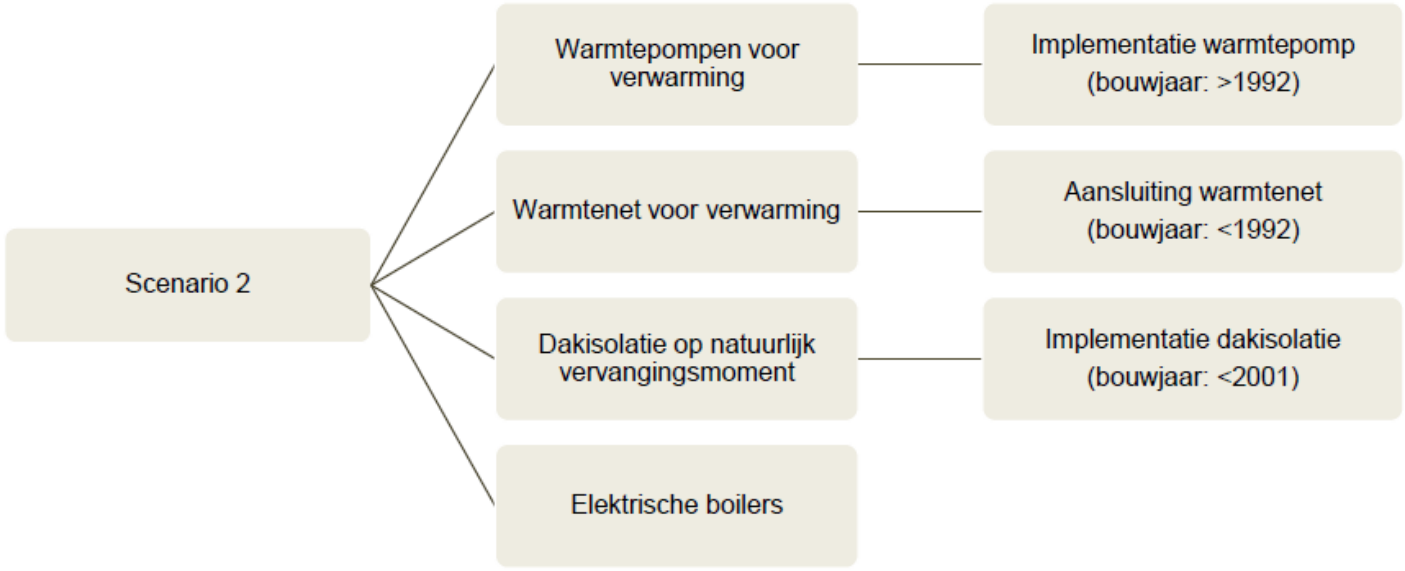


Uitgangspunten

- LED Verlichting
  - Wordt voor 2030 toegepast in alle gebouwen
- HR++ Glas
  - Gebouwen voor 1983 beschikken over enkel glas en krijgen HR++ glas
  - Gebouwen vanaf 1983 beschikken over dubbel glas en krijgen HR++ glas
  - Gebouwen vanaf 2013 beschikken al over HR++ glas

❑ Gebouwgebonden energie neemt met 25-35% af en gebouwen zijn gasloos (scenario 2)

Beslisboom scenario 2



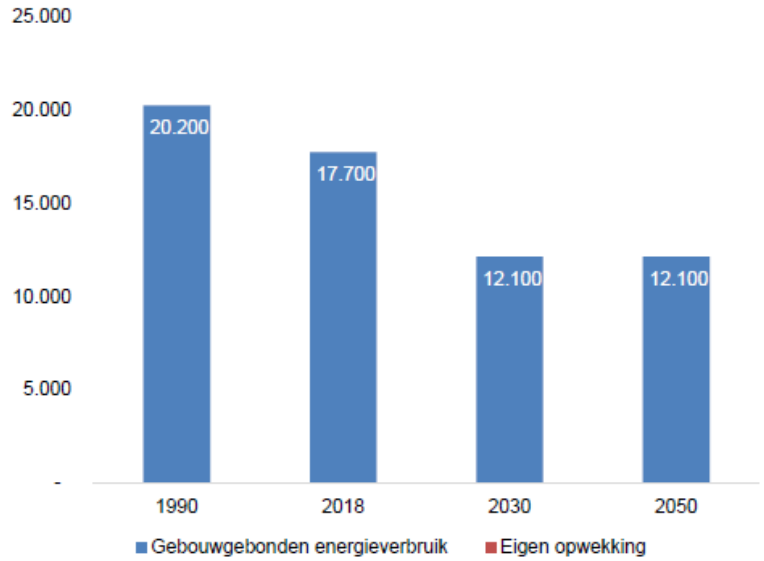
Uitgangspunt Scenario 2 (Auteur: RVO)
Aanname hiervan is dat het investeringsniveau toeneemt zodat de gebouwgebonden energie in 2050 ten opzichte van 2018 met 25-35% afneemt en de resterende gebouwgebonden energiebehoefte wordt ingevuld zonder gebruik van aardgas (of fossiele brandstof, als dat de voorkeur heeft). De uitwerking van dit scenario geeft voor de momenten 2030 en 2050 inzicht in:

- Verwachte werkelijke gebouwgebonden energie verbruiken, incl. energieopwekking op perceel (alleen 2030);
- De afname van fossiele brandstoffen tbv gebouwverwarming (alleen 2030);
- De kosten die hiermee samenhangen (investeringen minus verminderde energielasten)

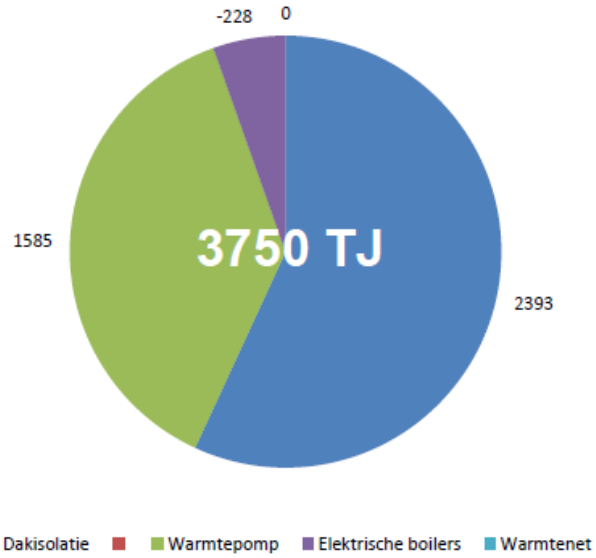
Gebouwgebonden energie neemt af met 32% in 2030 en 2050 en gebouwen zijn gasloos

Scenario 2

Verwachte werkelijke gebouwgebonden energie verbruiken, incl. energieopwekking op perceel (in TJ)



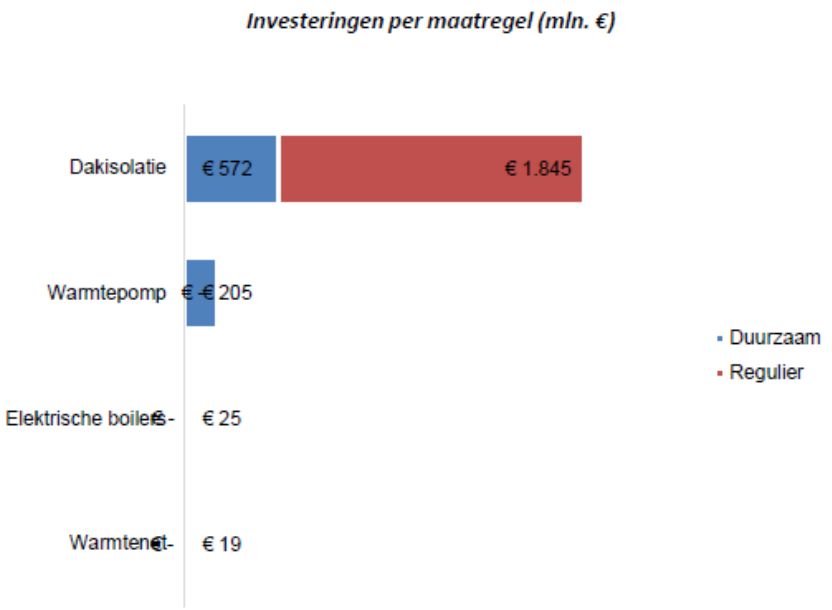
De afname van fossiele brandstoffen (incl. gebouwverwarming) (TJ)

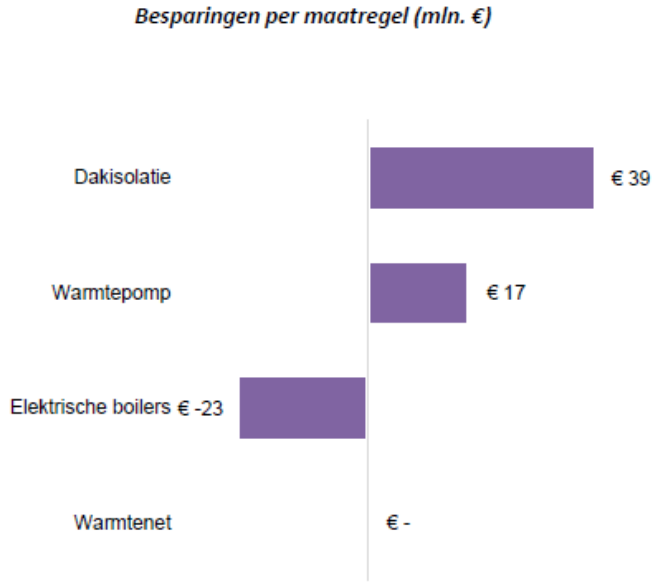


Uitgangspunten

- Warmtenet
  - Gebouwen voor 1992 worden aangesloten op een warmtenet
- Warmtepomp
  - Gebouwen voor 1992 implementeren een warmtepomp
- Dakisolatie
  - Toepassing op natuurlijke momenten (50 jr na bouwjaar), dus alle gebouwen voor 2000
- Elektrische boilers
  - Huidige gasboilers worden vervangen door elektrische boilers

De maatregel dakisolatie zorgt voor de hoogste bespaarmogelijkheid





Uitgangspunten

- Warmtenet
  - Gebouwen voor 1992 worden aangesloten op een warmtenet
- Warmtepomp
  - Gebouwen voor 1992 implementeren een warmtepomp
- Dakisolatie
  - Toepassing op natuurlijke momenten (50 jr na bouwjaar), dus alle gebouwen voor 2000
- Elektrische boilers
  - Huidige gasboilers worden vervangen door elektrische boilers

❑ Gebouwgebonden energie neemt met 45-55% af en gebouwen zijn gasloos (scenario 3)



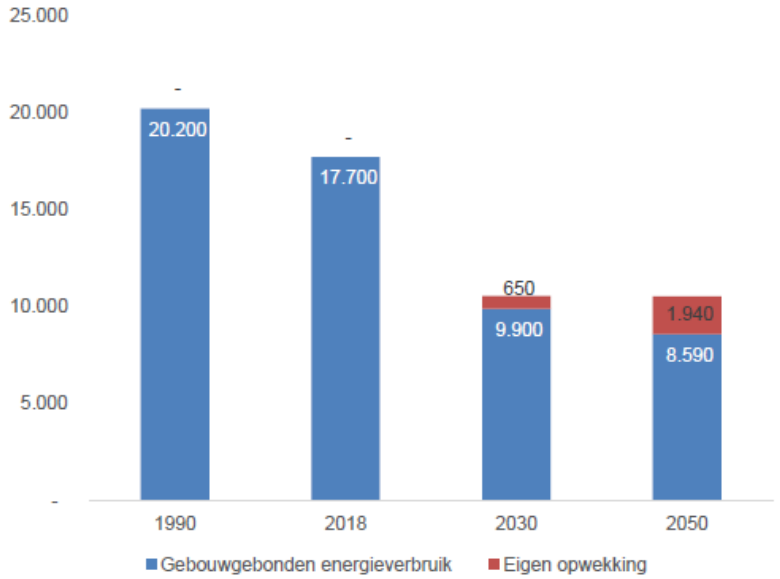
Uitgangspunt Scenario 3 (Auteur: RVO)
Aanname hierbij is dat het investeringsniveau toeneemt zodat de gebouwgebonden energie ten opzichte van 2018 met 45-55% afneemt en de resterende gebouwgebonden energiebehoefte wordt ingevuld zonder gebruik van aardgas (of fossiele brandstof, als dat de voorkeur heeft). Dit scenario geeft voor de momenten 2030 en 2050 inzicht in:

- Verwachte werkelijke gebouwgebonden energie verbruiken, incl energieopwekking op perceel (alleen 2030);
- De afname van fossiele brandstoffen tbv gebouwverwarming (alleen 2030);
- De kosten die hiermee samenhangen (investeringen minus verminderde energielasten).

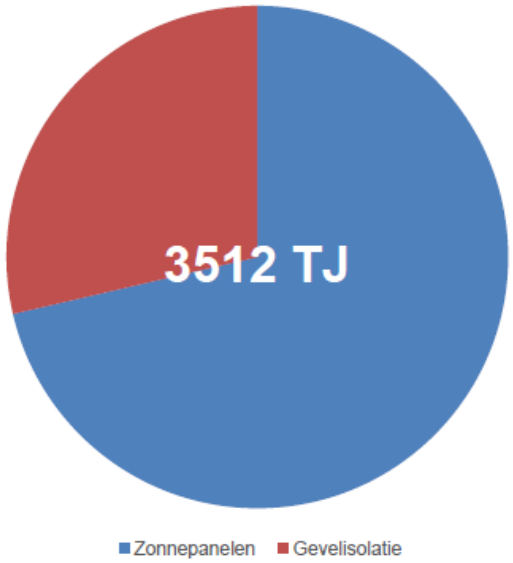
Gebouwgebonden energie neemt af met 44% in 2030, 51% in 2050 en gebouwen zijn gasloos

Scenario 3

Verwachte werkelijke gebouwgebonden energie verbruiken, incl. energieopwekking op perceel



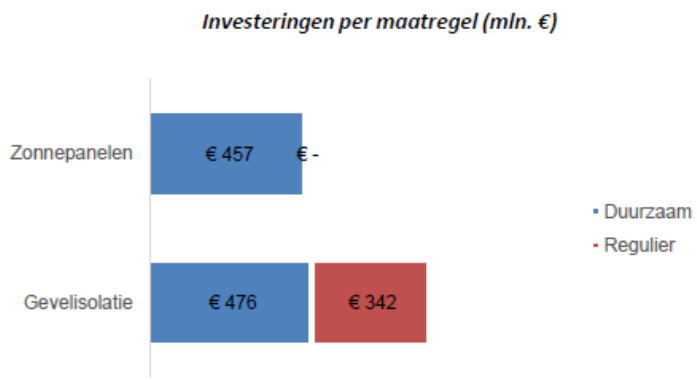
De afname van fossiele brandstoffen (incl. gebouwverwarming) (TJ)

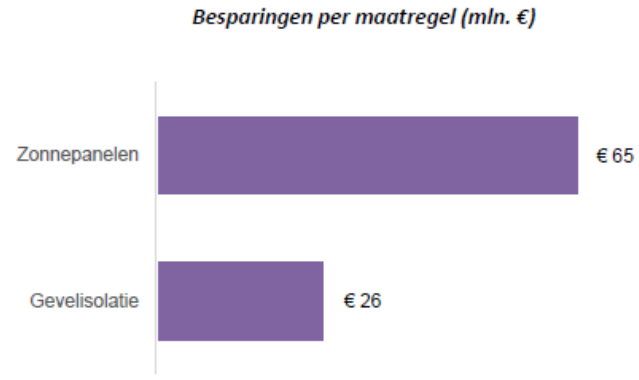


Uitgangspunten

- Zonnepanelen
  - 40% van de benodigde energie wordt opgewekt door middel van zonnepanelen
- Gevelisolatie
  - Toepassing op natuurlijke momenten (50 jr na bouwjaar), dus alle gebouwen voor 2000

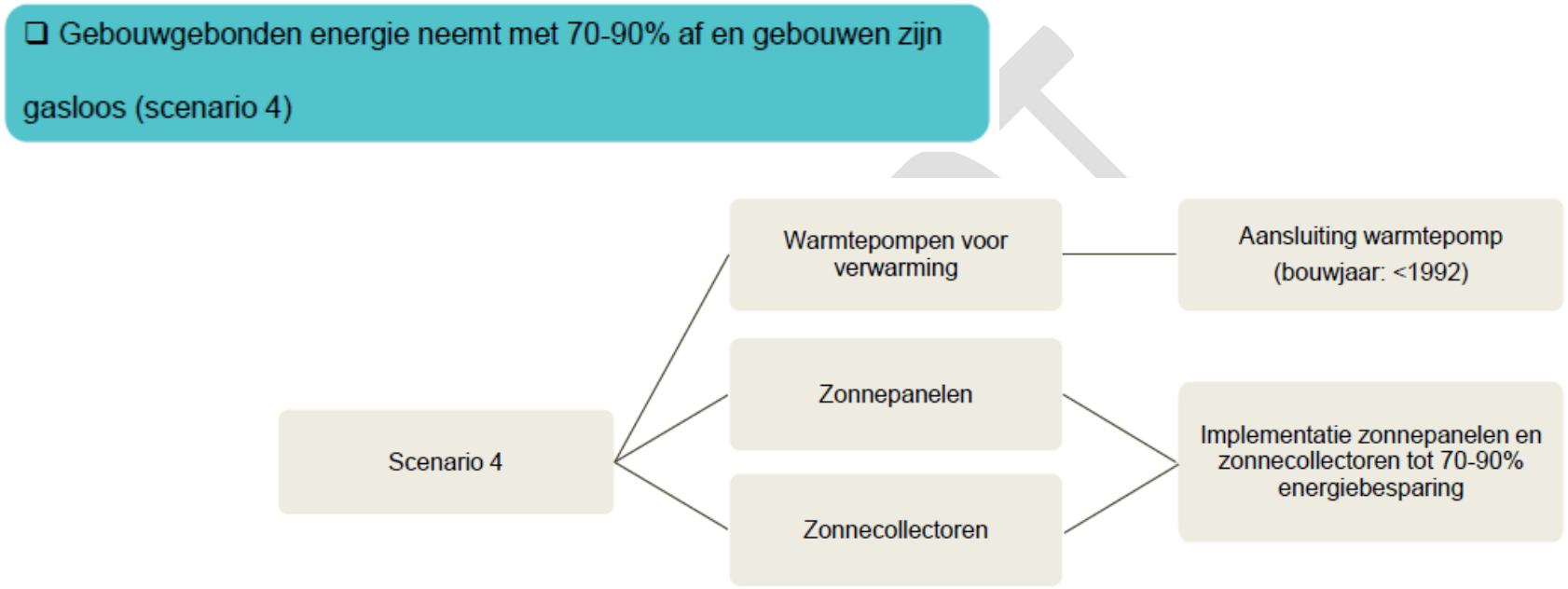
Zonnepanelen zorgen voor een jaarlijkse besparing van € 65 mln





Uitgangspunten

- Zonnepanelen
  - 40% van de benodigde energie wordt opgewekt door middel van zonnepanelen
- Gevelisolatie
  - Toepassing op natuurlijke momenten (50 jr na bouwjaar), dus alle gebouwen voor 2000



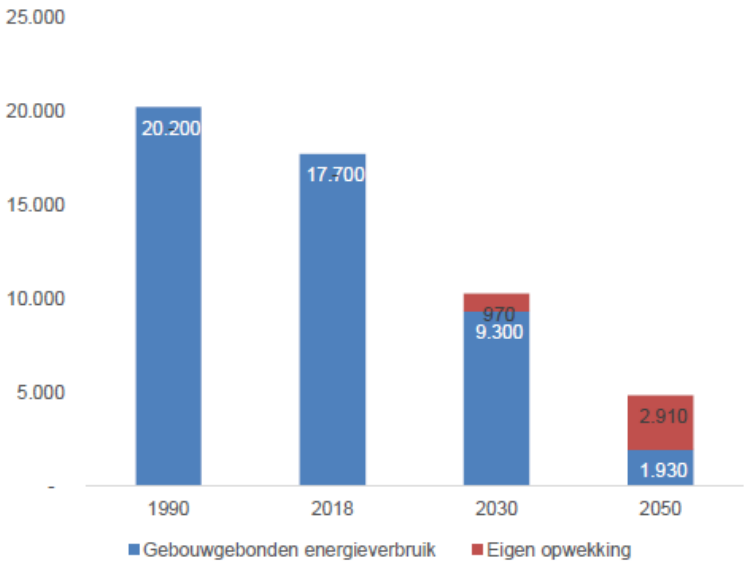
Uitgangspunt Scenario 4 (Auteur: RVO)
Aanname hierbij is dat het investeringsniveau toeneemt zodat de gebouwgebonden energie ten opzichte van 2018 met 75-85% afneemt en de resterende gebouwgebonden energiebehoefte wordt ingevuld zonder gebruik van aardgas (of fossiele brandstof, als dat de voorkeur heeft). Dit scenario geeft voor de momenten 2030 en 2050 inzicht in:

- Verwachte werkelijke gebouwgebonden energie verbruiken, incl energieopwekking op perceel (alleen 2030);
- De afname van fossiele brandstoffen tbv gebouwverwarming (alleen 2030);
- De kosten die hiermee samenhangen (investeringen minus verminderde energielasten).

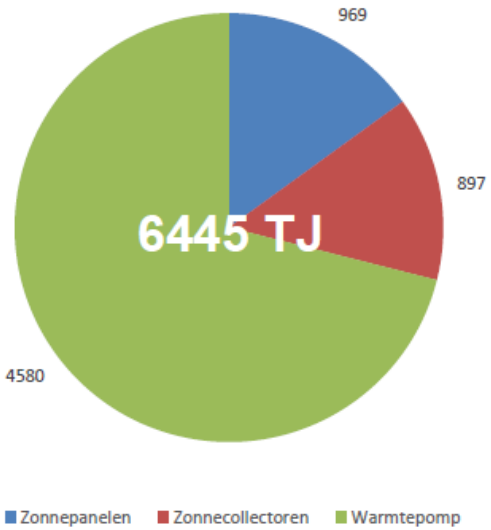
Gebouwgebonden energie neemt af met 47% in 2030, 89% in 2050 en gebouwen zijn gasloos

Scenario 4

Verwachte werkelijke gebouwgebonden energie verbruiken, incl. energieopwekking op perceel



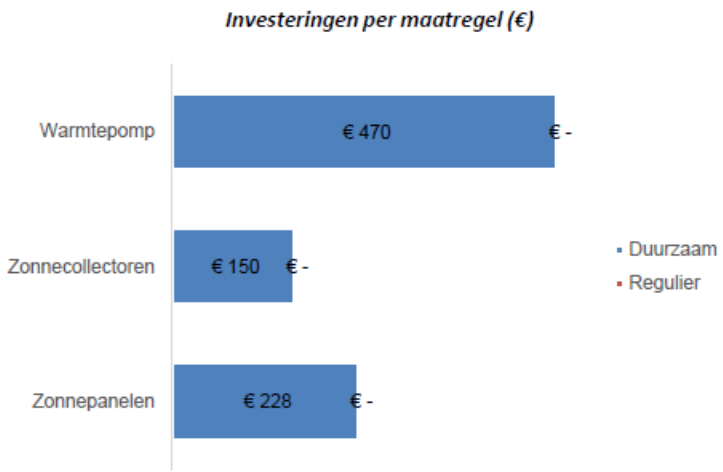
De afname van fossiele brandstoffen (incl. gebouwverwarming) (TJ)

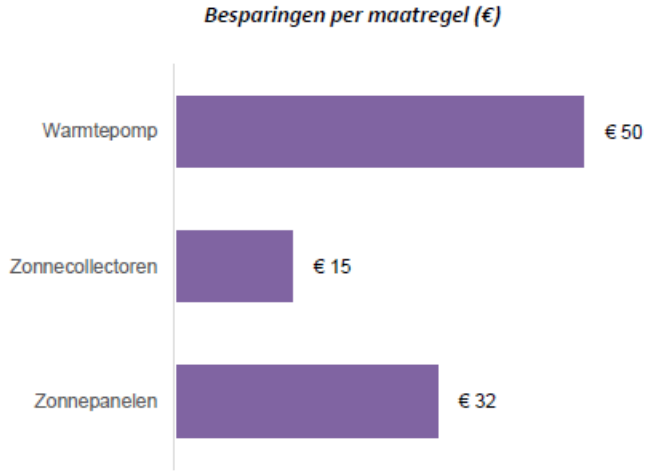


Uitgangspunten

- Warmtepomp
  - Gebouwen na 1992 implementeren een warmtepomp
- Zonnepanelen
  - 70% van de benodigde energie wordt opgewekt door middel van zonnepanelen
- Zonnecollectoren
  - Volledige warm tapwater voorziening middels zonnecollectoren

De maatregel warmtepomp zorgt voor de hoogste bespaarmogelijkheid





Uitgangspunten

- Warmtepomp
  - Gebouwen na 1992 implementeren een warmtepomp
- Zonnepanelen
  - 70% van de benodigde energie wordt opgewekt door middel van zonnepanelen
- Zonnecollectoren
  - Volledige warm tapwater voorziening middels zonnecollectoren

Uitgangspunten voor de 4 scenario's (1)

Verduurzaming sportaccommodaties:

- De investeringen betreffen de ‘duurwerkelijke’ duurzaamheidsinvesteringen. Extra investeringen voor bijvoorbeeld bouwkundige aanpassingen of vervangen van afgiftesystemen voor verwarming zijn alleen per scenario meegenomen en niet in het totaaloverzicht.
- Voor alle bestaande sportaccommodaties zijn een aantal maatregelen meegenomen. Hierbij is uitdrukkelijk geen rekening gehouden met de mogelijkheid dat er bepaalde maatregelen al geplaatst/aanwezig zijn.
- Voor alle bestaande sportaccommodaties is de maatregel LED-verlichting voor velden niet meegenomen. De veldverlichting is wel als aparte berekening toegevoegd voor accommodaties waar buitensport plaatsvindt. Hierbij is geen rekening gehouden met de mogelijkheid dat er al LED-verlichting geplaatst is.
- De duurzaamheidsmaatregelen van de fitnesscentra zijn gebaseerd op de te vergelijken installatietechnische voorzieningen van sporthallen.
- Reguliere vervangingsinvesteringen zoals onderhoud zijn niet meegenomen in de investering.
- Onderhoud- en exploitatiekosten zijn niet meegenomen in de investeringen.
- Voor de doorrekening van de scenario's is CSR-manager gebruikt, aangevuld met circa 400 on-site scans van diverse gemeentes en provincies en De Groene Club.
- Voor de verduurzaming per accommodatie is uitgegaan van het bouwjaar. Hierbij is rekening gehouden met reeds doorgevoerde maatregelen en renovaties zodat de nieuwe maatregelen op een natuurlijk moment worden uitgevoerd.
- De specifieke uitgangspunten per scenario zijn beschreven in de afbeeldingen vanaf pagina 64.

CONCEPT

Verduurzamingsmaatregelen per scenario:

Scenario 1

- LED Verlichting
  Wordt voor 2030 toegepast in alle gebouwen
- HR++ Glas
  Gebouwen voor 1983 beschikken over enkel glas en krijgen HR++-glas o Gebouwen vanaf 1983 beschikken over dubbel glas en krijgen HR++-glas
  Gebouwen vanaf 2013 beschikken al over HR++ glas

Scenario 2

- Warmtenet
  Gebouwen voor 1992 worden aangesloten op een warmtenet Warmtepomp
  Gebouwen na 1992 implementeren een warmtepomp
- Dakisolatie
  Toepassing op natuurlijke momenten (50 jaar na bouwjaar), dus alle gebouwen voor 2001
- Elektrische boilers
  Huidige gasboilers worden vervangen door elektrische boilers

Scenario 3

- Zonnepanelen
  40% van de benodigde energie wordt opgewekt door middel van zonnepanelen
- Gevelisolatie
  Toepassing op natuurlijke momenten (50 jaar na bouwjaar), dus alle gebouwen voor 2001

Scenario 4

- Warmtepomp
  Gebouwen na 1992 implementeren een warmtepomp
- Zonnepanelen

CONCEPT

70% van de benodigde energie wordt opgewekt door middel van zonnepanelen

- Zonnecollectoren

  Volledige warm tapwatervoorziening middels zonnecollectoren

CONCEPT

Uitgangspunten energiebesparende maatregelen van de alternatieve scenario's t.o.v. nulmeting

Maatregel:

HR++ Beglazing
o In de nulmeting werd er niet vanuit gegaan om de kozijnen te vervangen, behalve voor panden van voor 1965 met enkelgas in een metalen kozijn. In de meeste gevallen zal het kozijn vervangen moeten worden. Vandaar dat de prijs per vierkante meter in de nulmeting hoger ligt dan in de scenario berekening, in verband met de toevoeging van de regulier kosten. In de reguliere kosten is het vervangen van het kozijn opgenomen.

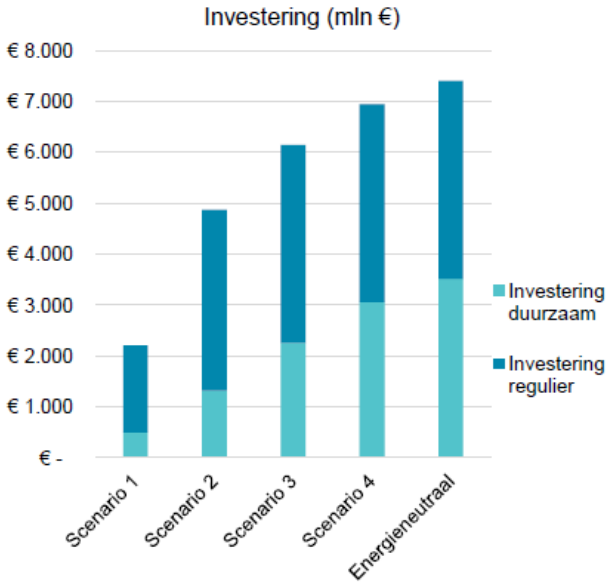
Gevelisolatie
o In de nulmeting werd er deels uitgegaan van spouwmuur isolatie. In de scenario berekeningen is alleen uitgegaan van binnenwand isolatie. Dit heeft ervoor gezorgd dat de investeringen fors zijn toegenomen.

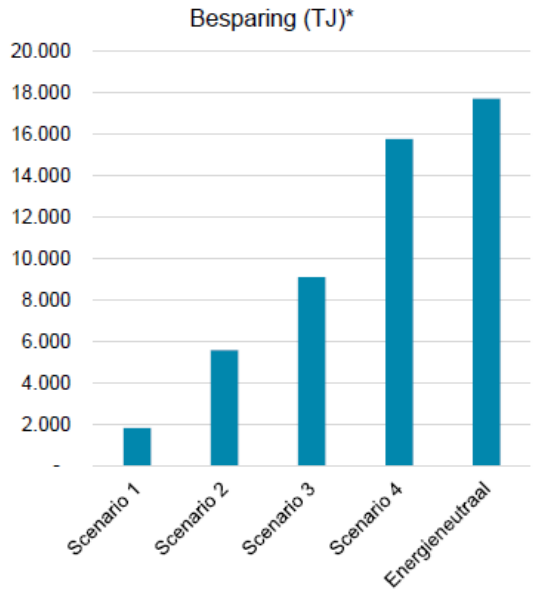
Zonnepanelen
o De totale investering voor zonnepanelen is toegenomen. Dit komt mede doordat de berekeningen per object nog nauwkeuriger zijn uitgerekend, om de scenario's beter te kunnen beoordelen. Elk object wordt apart doorgerekend om de doelstellingen te kunnen behalen. Hierdoor is elk individueel object energieneutraal te maken

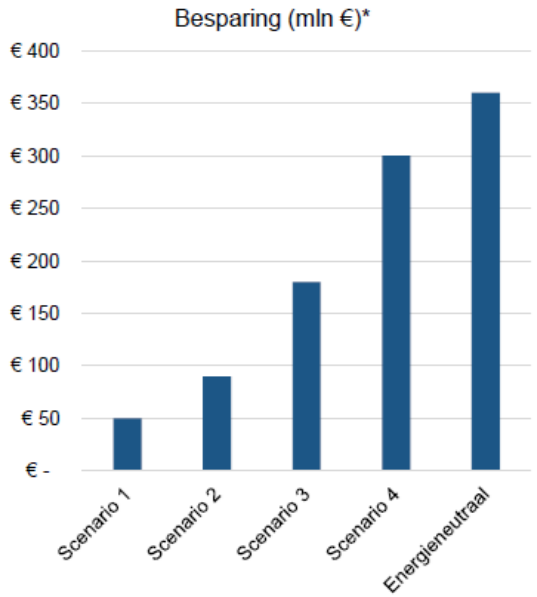
Nieuwe DSA
o Voor de scenario doorrekening is een nieuwe versie gebruikt van de DSA van het Mulier Instituut. Grootste wijzigingen hierin zijn het toevoegen van een groot aantal fitnesscentra en aanpassingen van oppervlaktes van verschillende accommodaties.

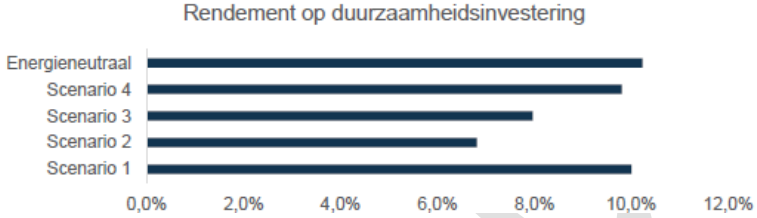
CONCEPT

De totale duurzaamheidsinvestering voor energieneutrale gebouwen bedraagt € 3,5 miljard, dit leidt tot ca. 18.000 TJ energiebesparing en € 360 miljoen besparing op energiekosten



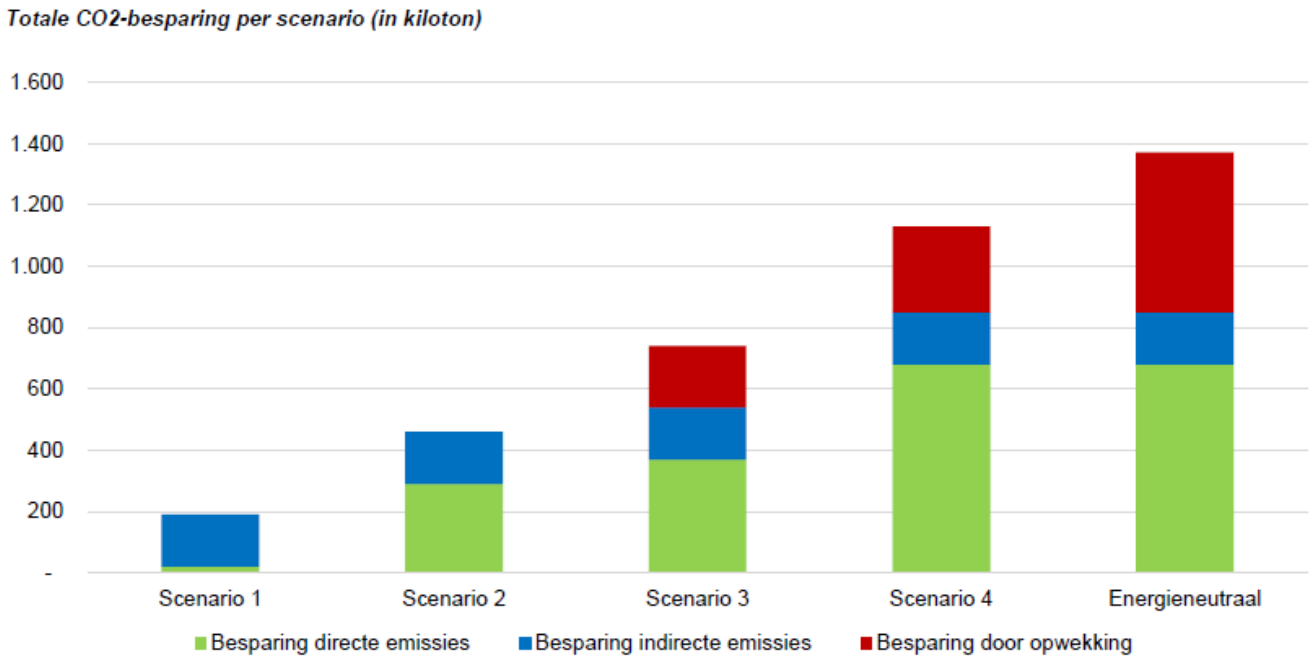






*besparingen zijn de maximale besparingen per jaar na uitvoeren van alle maatregelen

Totale CO-reductie kan oplopen tot bijna 1.400 kiloton indien hele sector energieneutraal wordt



Uitgangspunten
Besparing directe emissie door gasbesparing
Besparing indirecte emissies door besparing op elektriciteit
Besparing door opwekking door plaatsen zonnepanelen

Provincie Noord-Holland

Economie Financiën en Bestuur

Dossiernummer	2410
Extern Zaak ID	1359663
Vertrouwelijk	Nee
Vergaderdatum	24 februari 2020
Agendapunt	16.a
Omschrijving	Economie: brief GS aan PS inz. vaststellen van uitvoeringsregelngen onder HIRB+ (c-agenda EFB24-2-2020)
Organisatieonderdeel	BEL/RE&E

Bijlagen
Brief aan PS over het vaststellen van uitvoeringsregelngen onder HIRB+.pdf

Geagendeerd	**Vergaderdatum**
Overdracht vanuit GS	17 februari 2020
Economie Financiën en Bestuur	**24 februari 2020**
Ingekomen stukken ter kennisname	29 februari 2020

Toelichting

In het coalitieakkoord "Duurzaam doorpakken" hebben Gedeputeerde Staten besloten tot continueren van subsidieregelingen voor herstructurering van bedrijventerreinen en winkelgebieden. Als uitwerking hiervoor zijn drie uitvoeringsregelingen opgesteld die in 2020 worden opengesteld. Het betreft een subsidieregeling HIRB (Herstructurering en Intelligent Ruimtegebruik Bedrijventerreinen), een subsidieregeling OTW (Ondersteuning Toekomstbestendige Werklocaties), en een subsidieregeling Toekomstbestendige Winkelgebieden.

Provincie Noord-Holland

POSTBUS 3007 | 2001 DA HAARLEM

Provinciale Staten van Noord-Holland
door tussenkomst van de statengriffier mw. drs. K. Bolt
Dreef 3, tweede etage
2012 HR HAARLEM

Gedeputeerde Staten

Uw contactpersoon
dhr J.W. Vonk
BEL/REE

Telefoonnummer +31235143584
vonkjw@noord-holland.nl

Verzenddatum

12 FEB. 2020

Kenmerk
1359663/1359665

Uw kenmerk

Betreft: Vaststellen uitvoeringsregelingen onder HIRB+

Geachte leden,

Ter uitvoering van art. 167, tweede lid, van de Provinciewet (inzake de actieve informatieplicht) brengen wij u het volgende besluit van ons college ter kennis: vaststellen van de Uitvoeringsregeling HIRB+ Herstructurering en Intelligent Ruimtegebruik Bedrijventerreinen Noord-Holland 2020, de HIRB+ Uitvoeringsregeling Ondersteuning Toekomstbestendige Werklocaties Noord-Holland 2020, en de HIRB+ Uitvoeringsregeling Toekomstbestendige Winkelgebieden Noord-Holland 2020.

In ons coalitieakkoord 'Duurzaam Doorpakken!' hebben wij aangegeven dat wij de bestaande HIRB regeling voor de herstructurering van werklocaties willen voortzetten als 'HIRB+' regeling en hiervoor subsidie beschikbaar stellen. Wij geven nu onder de titel van HIRB+ drie bestaande regelingen voor respectievelijk herstructurering (HIRB), ondersteuning toekomstbestendige werklocaties, en toekomstbestendige winkelgebieden een vervolg, en stellen deze regelingen in 2020 open.

Met voortzetting van de drie uitvoeringsregelingen in HIRB+ uitvoeringsregelingen brengen wij meer samenhang in onze subsidie-instrumenten voor verschillende soorten werklocaties. HIRB+ vertrekt vanuit de gedachte dat er veel overeenkomsten zijn tussen de knelpunten en oplossingen op bedrijventerreinen, kantoorlocaties, havens, winkelgebieden en ook verblijfsrecreatie. Leegstand en veroudering komt op veel plekken voor waar economische activiteiten geconcentreerd zijn. Naast gemeenschappelijke knelpunten, zijn er ook gemeenschappelijke uitdagingen zoals verduurzaming, klimaatadaptatie en verbeteren van leefbaarheid voor de toekomstbestendigheid van de gebieden. Maatregelen die aantoonbaar goed hebben gewerkt op bedrijventerreinen kunnen ook effectief zijn op andere soorten terreinen. De provincie Noord-Holland heeft al 17 jaar een succesvolle uitvoeringsregeling voor herstructurering van

Postbus 3007
2001 DA Haarlem
Telefoon (023) 514 3143

Dreef 3
2012 HR Haarlem
www.noord-holland.nl
Kvk-nummer 34362354
Btw-nummer NL.0010.03.124.B.08

bedrijventerreinen en die aanpak kan daarom goed model staan voor andere soorten terreinen.

De nu voorgestelde HIRB+ regelingen zijn formeel beschouwd nieuwe regelingen. Inhoudelijk gaat het echter om een wijziging van drie bestaande regelingen. De belangrijkste inhoudelijke wijziging in het kader van de HIRB+ is dat er in de uitvoeringsregelingen een zwaarder accent ligt op duurzaamheid, circulaire economie en leefbaarheid. Projectaanvragen waarin dergelijke duurzaamheidsmaatregelen zijn opgenomen krijgen daarvoor extra punten en scoren daardoor hoger in de rangschikking.

De basis HIRB+ uitvoeringsregeling is bedoeld voor gemeenten en terreinexploitanten die aanvragen kunnen indienen voor fysieke herstructurering van bedrijventerreinen of haventerreinen. Het subsidieplafond voor 2020 is € 1,5 miljoen. De uitvoeringsregeling is een tenderregeling en wordt van 30 maart tot en met 23 april opengesteld.

De HIRB+ OTW (ondersteuning toekomstbestendige werklocaties) is bedoeld voor procesondersteuning (onderzoek, visievorming), initiëren van duurzame maatregelen en het organiseren van beheer. De regeling is bedoeld voor gemeenten en beheerorganisaties. Het subsidieplafond is € 425.000 en de regeling wordt vanaf 17 maart het hele jaar opengesteld totdat het budget uitgeput is.

De HIRB+ Toekomstbestendige Winkelgebieden is bedoeld voor gemeenten of ondernemers(collectieven) voor procesondersteuning, duurzame maatregelen of het organiseren van beheer van winkelgebieden. Ook voor deze uitvoeringsregeling is het subsidieplafond € 425.000 en de regeling wordt vanaf 17 maart het hele jaar opengesteld totdat het budget uitgeput is.

Hoogachtend,

Gedeputeerde Staten van Noord-Holland,

provinciesecretaris

R.M. Bergkamp

voorzitter

A.Th.H. van Dijk