

Memorandum 1

PS2013BEM01

Datum : 24 januari 2013
Aan : Provinciale Staten
Van : Mariëtte Pennarts Tel.: 3500
Onderwerp : Samenvoeging provincies en betrokkenheid inwoners bij besluitvorming

1. Inleiding

Minister Plasterk is op 14 december 2012 een herindelingsprocedure gestart, die gericht is op de samenvoeging van de provincies Noord-Holland, Flevoland en Utrecht. In deze procedure zijn er 2 formele momenten voor de provincie om te reageren op zijn voornemen. De minister consulteert op 5 februari 2013 GS en PS over zijn voornemen. In de periode april-juni 2013 kunt u een zienswijze indienen op het herindelingsontwerp van de minister. Het voorstel van de minister gaat over de bestuurlijke toekomst van de provincie Utrecht en raakt dus direct inwoners, bedrijven, maatschappelijke organisaties en partners (in het vervolg aangeduid als inwoners). U heeft daarom aangegeven dat u het belangrijk vindt dat inwoners op een bepaalde wijze betrokken worden bij het bepalen van uw standpunt (zienswijze) over het herindelingsontwerp.

2. Doel Memo

In dit memo wordt u informatie aangereikt over de diverse mogelijkheden waarop u inwoners kunt betrekken bij het bepalen van uw standpunt over de toekomst van de provincie Utrecht. Het gaat hierbij om de mogelijkheden van burgerparticipatie en een referendum:

- Burgerparticipatie. Er worden verschillende vormen van ‘informereren’ en ‘consulteren’ beschreven en de randvoorwaarden en rolverdeling die daarbij van belang zijn.
- Referendum is een specifieke vorm van participatie. Het gaat hier om een raadplegend referendum. De randvoorwaarden om dit instrument effectief te gebruiken worden in deze brief benoemd.

3. Burgerparticipatie

Burgerparticipatie is in dit geval een verzamelnaam voor verschillende manieren om inwoners actief te betrekken bij uw standpuntbepaling over de toekomst van de provincie Utrecht.

Een belangrijk aandachtspunt bij de keuze voor de vorm(en) van burgerparticipatie is de rol die u daarbij aan de inwoners toekent, en de rol die u zelf daarbij speelt.

3.1. Vormen van participatie

De centrale vraag is hoeveel invloed u aan de inwoners geeft om uw standpunt te bepalen. Dit bepaalt op welk niveau de inwoners kunnen worden betrokken. Mede op basis van de uitkomsten van uw vergaderingen over het voornemen van minister Plasterk om de drie provincies samen te voegen, benoemen wij de mogelijkheden op het niveau van ‘informereren’ en ‘consulteren’ (raadplegen en adviseren) van de participatieladder:

- **Informereren:** politiek en bestuur bepalen zelf in hoge mate de agenda voor besluitvorming en houden de participanten hiervan op de hoogte. Zij maken geen gebruik van de mogelijkheid om participanten daadwerkelijk input te laten leveren bij de besluitvorming.
- **Raadplegen:** politiek en bestuur bepalen in hoge mate zelf de agenda, maar zien participanten als gesprekspartner bij de ontwikkeling van beleid. Het proces richt zich op het inventariseren van ervaringen, meningen en nieuwe ideeën. Belangrijk is dat zo inzicht verkregen wordt in de wereld van de participanten. De politiek verbindt zich niet aan de resultaten die uit de gesprekken voortkomen.
- **Adviseren:** politiek en bestuur stellen in beginsel de agenda samen, maar geven participanten gelegenheid om ideeën en opvattingen aan te dragen waarbij deze een volwaardige rol spelen

in de voorbereiding van de besluitvorming. De politiek probeert zich zoveel mogelijk te verbinden aan de resultaten, maar kan bij de uiteindelijke besluitvorming hiervan (beargumenteerd) afwijken.

Uit het bovenstaande overzicht blijkt dat de rol van de participant de mate van invloed bepaalt op de besluitvorming van de provincie. Hoe meer invloed van de inwoners de provincie wil, hoe opener de provincie het proces moet laten verlopen voor haar standpuntbepaling.

3.2. Randvoorwaarden/aandachtspunten

Het betrekken van onze inwoners bij de standpuntbepaling vraagt om een zorgvuldige voorbereiding. Belangrijke (rand)voorwaarden waar aan voldaan moet worden, zijn:

- PS moeten weloverwogen beslissen welke invloed zij willen afstaan aan de inwoners en welke zij willen behouden;
- De provincie moet een open en communicatieve houding hebben;
- Reële verwachtingen wekken. De relatie met onze inwoners kan verslechteren als de provincie niet voldoet aan de gewekte verwachtingen over rol en invloed van hun betrokkenheid. Kan een afbreukrisico zijn;
- Grotere transparantie is gewenst. Dit betekent bijvoorbeeld dat bij het afwijken/niet overnemen van een breed gedragen opvatting zorgvuldig moet worden onderbouwd.
- Duidelijke rolverdeling tussen PS, GS en participanten. Vanaf het begin moet er duidelijkheid zijn over de rol van alle deelnemers en de status van het overleg. Wie is wanneer aan zet.
- Burgerparticipatie kost tijd, geld en energie. Dit betekent rekening houden met ons tijdpad, begroting, capaciteit e.d.;

3.3. Een goede voorbereiding

Tegen de achtergrond van het vorenstaande is een goede voorbereiding van belang om een weloverwogen besluit te nemen over de wijze waarop onze inwoners bij dit proces worden betrokken en in welke vorm. Het gaat daarbij om inhoudelijke en praktische afwegingen.

Schematisch ziet de voorbereiding van de besluitvorming voor burgerparticipatie eruit, als hieronder weergegeven. Er worden drie fasen onderscheiden:

- 1) Verkennen van het vraagstuk,
- 2) Beslissen om inwoners bij besluitvorming te betrekken en welke ruimte is er voor hun inbreng,
- 3) Afspraken maken over rollen, kader en proces.

Schema 1

Verkennen	Beslissen	Afspraken maken over:
Onderwerpen Wat is het vraagstuk?	Relevantie Is burgerparticipatie relevant voor de provincie? En voor de inwoners?	Rollen Welke rol(len) krijgen de inwoners, PS en GS. En weten zij allemaal wie welke rol heeft!
Mensen Wie heeft belangen? Wie heeft kennis, kunde of ideeën die de provincie nodig heeft? Hoe is de relatie tussen de provincie en de betrokkenen?		Kaders Waarover mogen de inwoners meepraten, mening geven, adviseren? Wat zijn de randvoorwaarden?
Grenzen Wat zijn de mogelijkheden qua financiën, planning en juridisch om inwoners te raadplegen?	Ruimte geven Wat kan en wil de provincie doen met de inbreng van de inwoners?	Proces Hoe ziet het proces eruit? En hebben alle betrokkenen zich daaraan verbonden?

4. Rollen van PS en participanten

Het is belangrijk dat vooraf duidelijk is welke rol(len) PS/GS *kies*en in het participatietraject. Globaal worden er vier rollen onderscheiden:

- *Ondersteuner*. Faciliteert het participatieproces: treedt op gespreksleider, bemiddelaar, scheidsrechter, organiseert bijeenkomsten, scheidt randvoorwaarden.
- *Deelnemer*. Neemt deel aan het proces, is leerzaam en goed voor contact. Valkuil: stel vragen en neem geen politieke standpunten in.
- *Kiezer*. De kiezer wil aan het eind van het proces nog iets te kiezen hebben. Het is daarom van belang dat de criteria voor de keuzes vooraf gemeld worden, en dat u later uw besluit en uw overwegingen daarbij bekendmaakt.
- *Acceptant*. Accepteert de uitkomsten van het proces zolang die binnen het gestelde kader heeft plaatsgevonden. De open houding vereist zorgvuldigheid. Afspraak is afspraak.

Deze rollen zijn min of meer prototypen. In de praktijk komt het meer voor dat het een mengvorm is. Het is belangrijk van tevoren duidelijk uw rol(len) te kiezen, en aan de inwoners duidelijk te maken wat u gaat doen met hun reacties en inbreng.

4.1. Rollen participanten

Welke rollen zijn te onderscheiden in het participatietraject voor participanten en wat betekent dat voor de provincie, en de bestuursstijl? Er worden diverse varianten van de participatieladder gehanteerd. Op basis daarvan volgt hieronder een vrije bewerking daarvan.

Welke rol(len) PS kiezen voor de inwoners hangt onder andere af van het onderwerp en wat PS doen met hun inbreng.

Schema 2

Trede	De participant (inwoner)	De provincie	Bestuursstijl	Participatie- vormen/ instrumenten
Informereren	Is toeschouwer, ontvanger informatie	Geeft enkel informatie en neemt zelf besluit.	Open en autoritair	Informatiebijeenkomsten, voorlichting, website, advertenties,
Raadplegen	Geeft zijn mening of kennis over het beleidsonderwerp	Wil de mening van de inwoners weten en houdt hiermee rekening in de besluitvorming.	Consultatief	(digitale) enquête, inspraakavond, (digitaal) debat
Adviseren	Genereert ideeën en oplossingen voor een goed advies binnen een beleidsthema.	Geeft vooraf het beleidsonderwerp aan en neemt het advies serieus in overweging.	Participatief	Burgerpanel, Stadsdebat, Expertgroep

5. Communicatie

In het kader van burgerparticipatie zijn allerlei communicatie-uitingen mogelijk, die variëren van informeren via de website tot het consulteren en online referendum.

Van belang is om te realiseren dat ook over de diverse communicatievormen die verder gaan dan informeren verwachtingen kunnen worden gewekt. De participanten verwachten dat de provincie (PS/GS) hun reacties betrekken, c.q. verwerken bij de besluitvorming. In verband hiermee dient in overleg met PS de keuze te worden gemaakt welke vormen van online communicatie gebruikt worden voor de standpuntbepaling van de provincie.

6. Afstemming PS en GS

Burgerparticipatie is een aangelegenheid van PS en van GS. Beide hebben de mogelijkheid om inwoners te raadplegen bij de besluitvorming. Het is belangrijk dat regelmatig afstemming plaatsvindt tussen PS en GS over de rolverdeling in het participatietraject.

Burgerparticipatie is een complex proces. Het is noodzakelijk dat daarvoor commitment is, kaders zijn gesteld, de benodigde instrumenten en middelen beschikbaar zijn. Om de inwoners goed te betrekken bij de voorbereiding van de besluitvorming over de toekomst van de provincie Utrecht wordt aanbevolen om een plan van aanpak op te stellen. In dit plan van aanpak wordt aandacht besteed aan de in deze brief genoemde elementen voor het organiseren van een zorgvuldig proces om inwoners te betrekken. Deze elementen zijn: bestuurlijk commitment, heldere kaderstelling, rolverdeling, planning, begroting, keuze van instrumenten en borging in de ambtelijke organisatie.

7. Referendum

Een referendum kan een instrument zijn om inwoners te betrekken bij uw standpuntbepaling over de toekomst van de provincie Utrecht. Het is belangrijk om de stappen in volgorde te doorlopen (zie schema 1).

7.1. Vormen van referenda

Raadplegend referendum: een referendum waartoe PS zelf besluiten en dat moet gaan over een groot project of maatschappelijk vraagstuk;

Raadgevend referendum: Inwoners hebben de mogelijkheid om over een bepaald onderwerp zelf een verzoek in te dienen bij PS om een referendum te organiseren.

Dit zijn beide vormen van zogenoemde niet-correctieve vormen van referenda. Dat wil zeggen dat referenda alleen mogelijk zijn over te nemen besluiten van PS.

7.2. Randvoorwaarden voor referenda

Voor het welslagen van een (raadplegend) referendum is een aantal randvoorwaarden van belang:

- *Vraagstelling.* Een heldere (objectieve) vraagstelling is vereist. Beoordeel zorgvuldig of het vraagstuk zich wel leent voor een raadpleging. Vermijd complexe vraagstellingen en geef een goede toelichting op de vraagstelling.
- *Opkomst.* Sterk bepalend voor het welslagen van een referendum is de opkomst. Bepaal vooraf bij welke opkomst het referendum geldig is. Hier ligt ook een majeur afbreukrisico. Bij een lage opkomst kan geconcludeerd worden dat het onderwerp, i.c. de toekomst van de provincie Utrecht, niet leeft bij onze inwoners.
- *Communicatie.* Er dient gedurende een bepaalde periode actieve communicatie plaats te vinden over het referendum via diverse media. Ook wordt van PS een actieve deelname gevraagd, namelijk om inwoners te informeren en gesprekken/debatten aan te gaan op enkele informatiebijeenkomsten.
- *Financiële middelen.* Er dient budget beschikbaar te zijn voor het organiseren van het referendum en voor de communicatie(middelen). Indicatief: ca. € 150.000 voor communicatie, vergelijkbaar met een Statenverkiezing.
- *Stemgerechtigd.* Over het algemeen wordt hiervoor aangesloten bij de definitie in de Kieswet van kiesgerechtigden.
- *Organisatie.* Een referendum is ook qua organisatie vergelijkbaar met een Statenverkiezing. Afstemmen met gemeenten, aantal stemlokalen, inrichting, etc. Een mogelijk alternatief zou kunnen zijn een digitaal referendum. Een en ander moet dan nog nader worden onderzocht qua beveiliging/fraude e.d.

7.3. Is een referendum bindend?

De uitslag van een referendum kan nooit bindend zijn voor PS. Dit is grondwettelijk uitgesloten (artikel 129, lid 6, Grondwet: de leden (van PS) stemmen zonder last). De uitkomst van het referendum moet dus worden opgevat als een advies van de inwoners aan PS. Ieder Statenlid beslist

individueel of hij/zij zich gebonden acht aan de uitslag van een referendum. Het Statenlid behoudt altijd het recht om bij een stemming naar aanleiding van een gehouden referendum zich uit te spreken tegen de uitkomst van het referendum.

7.4. Een overzicht van de voor- en nadelen van referendum

Voordelen referendum	Nadelen referendum
Invloed van kiezers kan worden vergroot (bevorderen van actief en betrokken burgerschap)	Onverenigbaar met vertegenwoordigend stelsel
Mogelijkheid om onvolkomenheden in besluit te corrigeren. Daarmee politieke controle vergroten	Het gevaar om vraagstuk/probleem te simplificeren
Doorbraak forceren als politieke partijen er niet uitkomen	Twijfels over doelmatigheid van instrument (zou evengoed een opinieonderzoek kunnen houden)
	Uitslag schept niet altijd duidelijkheid (voor nee-stemmer gaat het voorstel niet ver genoeg of juist te ver).

7.5. Referendumverordening

PS hebben de keus om een verordening vast te stellen of niets te regelen. Niets regelen betekent niet dat referenda onmogelijk zijn. PS kunnen op basis van hun autonome bevoegdheid, neergelegd in de Provinciewet (artikel 145), te allen tijde besluiten om over een concreet onderwerp een referendum te organiseren. Echter, het is om diverse (praktische) redenen wenselijk om een referendum-verordening vast te stellen. Een verordening biedt de mogelijkheid om:

- een heldere procedure vast te leggen, die voor elk te organiseren referendum kan worden toegepast;
- technische bepalingen op te nemen, zoals wie kiesgerechtigd zijn om aan het referendum deel te nemen;
- bepalingen over geldigheid, opkomst en deelname aan een referendum op te nemen.
- onderwerpen uit te sluiten voor een referendum.