

Luttenbergstraat 2
Postbus 10078
8000 GB Zwolle
Telefoon 038 499 88 99
Fax 038 425 48 88
overijssel.nl
postbus@overijssel.nl

RABO Zwolle 39 73 41 121

Provinciale Staten van Overijssel

Inlichtingen bij
J.P. van der Sluis
telefoon 038 4998783
JP.v.d.Sluis@overijssel.nl

Evaluatie Burgerinitiatief

Datum
02.02.2011
Kenmerk
PS/2011/81
Pagina
1

Toezending aan Provinciale Staten met oogmerk:

ter informatie

anders, en wel:

1. Inleiding

Op 19 maart 2008 hebben Provinciale Staten (PS) de Verordening Burgerinitiatief Overijssel 2008 vastgesteld (PS/2008/168). In artikel 7 is opgenomen dat de verordening na ieder ingediend Burgerinitiatief wordt geëvalueerd.

Op 26 maart 2008 hebben de heren J.A. Veldhuis en D. Bouma namens 7084 kiesgerechtigden een Burgerinitiatief ingediend. Dit initiatief richtte zich op de herziening van het Reconstructieplan, op een aantal onderdelen die betrekking hebben op Landbouwontwikkelingsgebieden (LOG's).

Op 25 juni 2008 hebben PS besloten het reconstructieplan niet aan te passen¹.

In het Presidium van 10 maart 2010 is besloten de evaluatie nog deze Statenperiode te laten plaatsvinden en niet te wachten op de uitkomst van de lopende juridische procedure naar aanleiding van het PS-besluit.

2. Onderdelen evaluatie

Het Burgerinitiatief is een uitgewerkte vorm van het petitierecht en biedt de burgers van Overijssel de mogelijkheid een onderwerp direct op de agenda te laten zetten van PS. Het Burgerinitiatief is een instrument om de burgers bij de politieke besluitvorming te betrekken en de Statenleden te ondersteunen bij de volksvertegenwoordigende rol. Het Burgerinitiatief

1. Het reconstructieplan is wel aangepast bij de vaststelling Omgevingsvisie in 2009 alsmede in de Omgevingsvisie vastgestelde visie op het platteland in Overijssel en de tussenevaluatie van het reconstructiebeleid door het college van GS (PS 2010/574)

kan de participatie en betrokkenheid van burgers vergroten en geeft hen de mogelijkheid direct invloed uit te oefenen op de politieke agenda.

Beantwoordt het Burgerinitiatief aan het doel zoals hierboven is genoemd? Voor een antwoord op deze vraag is het goed om terug te kijken op de gang van zaken bij een Burgerinitiatief. Daarom is in de verordening bepaald dat na ieder Burgerinitiatief de verordening en procedure wordt geëvalueerd.

Bij de vaststelling van de verordening is reeds benoemd op welke onderdelen de verordening zou moeten worden geëvalueerd. In ieder geval moet worden geëvalueerd op de volgende onderdelen:

- de ondersteuning door de provincie van de indieners van het Burgerinitiatief (informerende, raadplegen, adviseren). De evaluatie moet beschouwend zijn naar de feitelijke gang van zaken en signaleren of en waar er verbeterpunten zijn vanuit de dienstverlening van de provincie.
- De ondersteuningsdrempel.
- De vorm waarin het Burgerinitiatief is aangeboden (inhoud). Het Burgerinitiatief kan volgens een format worden ingediend. Was de inhoud voldoende helder voor de indieners en voor de provincie?
- De behandeling van het Burgerinitiatief door PS (procedure). Is de procedure conform de verordening verlopen en draagt deze procedure bij aan het doel van het Burgerinitiatief? Zijn er voorstellen om tot een beter gebruik van het instrument te komen?
- De opgenomen uitsluitingsgronden.

Datum
02.02.2011
Kenmerk
PS/2011/81
Pagina
2

Als aanvulling op het bovenstaande wordt opgemerkt dat in de vergadering van de adviescommissie RWD (7 mei 2008 en 14 mei 2008) en in de Statenvergadering van 25 juni 2008 (aangenomen motie²) expliciet aandacht is gevraagd voor de procedure van een Burgerinitiatief.

3. *Wijze van evaluatie*

De evaluatie heeft primair ten doel te leren van de sterke en zwakke punten van het instrument Burgerinitiatief. In dat kader kan worden besloten de Verordening aan te passen. In feite wordt niet het instrument als zodanig geëvalueerd want daarvoor is één Burgerinitiatief onvoldoende representatief. De procedure en behandeling van het laatst ingediende Burgerinitiatief is onderwerp van de evaluatie.

De evaluatie bestond uit de volgende onderdelen:

1. reconstructie en analyse van de procedure door middel van dossierstudie vanaf het moment van het indienen van het Burgerinitiatief tot aan het PS-besluit (en het bezwaarschrift) zijn alle onderliggende stukken bestudeerd.
2. het inventariseren van de mening en opvattingen van de betrokkenen. Er zijn gesprekken gevoerd met de betrokkenen. Het gaat hier om de ambtenaren van de Griffie, de betrokken ambtenaren van het team Juridische Zaken en enkele Statenleden. Tijdens een

² Motie Procedure Burgerinitiatief (Steinmetz c.s.)

commissievergadering is kort gesproken met de indieners van het Burgerinitiatief. De indieners hebben er voor gekozen niet mee te werken aan deze evaluatie omdat volgens hen het Burgerinitiatief nog niet is behandeld door de provincie en het beroep nog steeds bij de Rechtbank ligt. Aan de hand van de bezwaar- en beroepschriften is voldoende te reconstrueren hoe belanghebbenden tegen het instrument van Burgerinitiatief aankijken.

3. analyseren van de uitkomsten. De verkregen feitelijke informatie is vergeleken met het doel, de procedure en de uitkomst van het Burgerinitiatief.
4. conclusie en aanbevelingen omtrent de procedure en de verordening.

4. *De Procedure in retrospectief*

Voordat kan worden overgegaan tot behandeling en beantwoording van de evaluatievragen wordt hieronder de gehele feitelijke procedure van het laatste Burgerinitiatief geschetst.

Datum
02.02.2011
Kenmerk
PS/2011/81
Pagina
3

- a. Op 19 maart 2008 hebben Provinciale Staten van Overijssel de Verordening Burgerinitiatief Overijssel 2008 vastgesteld. In deze verordening is bepaald dat kiesgerechtigde inwoners van Overijssel een onderwerp op de agenda van Provinciale Staten kunnen laten plaatsen. Het voorstel moet door ten minste 1500 andere kiesgerechtigden worden ondersteund.
- b. Op 26 maart 2008 hebben de heren J.A. Veldhuis en D. Bouma namens 7084 kiesgerechtigden een Burgerinitiatiefvoorstel ingediend bij Provinciale Staten. Het verzoek was gericht op herziening van het Reconstructieplan Salland-Twente op die onderdelen die betrekking hebben op landbouwontwikkelingsgebieden (LOG's). Belanghebbenden verzochten het volgende voorstel/onderwerp op de agenda van Provinciale Staten van Overijssel te plaatsen:

"Door verdergaande ontwikkelingen in de landbouw dient het reconstructieplan herzien te worden op die onderdelen die betrekking hebben op de landbouwontwikkelingsgebieden. Een aantal van deze gebieden zal opnieuw beoordeeld moeten worden op noodzaak, plaats en omvang, waardoor het karakter van het kleinschalige Overijsselse (cultuur) landschap voor de toekomst gewaarborgd blijft. Eventuele planologische herzieningen moeten leiden tot een betere balans tussen mens, natuur en milieu"

Uit de toelichting blijkt dat het doel is te voorkomen dat in kleine LOG's megastallen met meer dan 20.000 varkens worden toegestaan.

- c. Het initiatief is op 2 april 2008 door het Presidium geagendeerd voor de PS-vergadering van 16 april 2008. Volgens de verordening moeten PS in de eerstvolgende vergadering na de datum van indiening vaststellen of het een geldig verzoek betreft. Als het een geldig verzoek is dan wordt het voorstel voor de eerstvolgende vergadering geagendeerd. In die vergadering 16 april 2008 hebben Provinciale Staten besloten dat het een geldig voorstel is.
- d. Op 7 en 14 mei 2008 heeft de behandeling van het advies van Gedeputeerde Staten over dit Burgerinitiatief plaatsgevonden in de commissie Ruimte, Water en

Duurzaamheid. De indieners en anderen hebben gebruik gemaakt van het inspreekrecht.

- e. Het initiatief is vervolgens geagendeerd voor de PS-vergadering van 25 juni 2008. In de schriftelijke uitnodiging zijn de indieners gewezen op de mogelijkheid het initiatief nader toe te lichten.
In de uitnodigingsbrief staat ook dat in de Provinciale Statenvergadering er geen inspraak mogelijk is. De indieners zijn toch in de gelegenheid gesteld van het spreekrecht gebruik te maken.
- f. Provinciale Staten hebben op 25 juni 2008 besloten het reconstructieplan niet te herzien op die onderdelen die betrekking hebben op landbouwwontwikkelingsgebieden, en zijn daarmee niet tegemoet gekomen aan het verzoek van de indieners.
- g. Per e-mail is op 15 augustus 2008 tegen dit besluit bezwaar aangetekend. Belanghebbenden zijn van mening dat PS geen besluit hebben genomen op het verzoek een aantal gebieden aan te passen maar hebben in plaats daarvan besloten om het Reconstructieplan niet aan te passen voor die onderdelen die betrekking hebben op alle LOG's. Tevens zijn bezwaarmakers van mening dat het niet tot communicatie en dialoog is gekomen zoals de bedoeling is een Burgerinitiatief.

Datum
02.02.2011
Kenmerk
PS/2011/81
Pagina
4

5. De evaluatievragen

a. De ondersteuning

Een Burgerinitiatief komt tot op heden sporadisch voor: van routine in de ondersteuning is daarom sprake.

Vanuit de ambtelijke organisatie is men de indieners te allen tijde ter wille geweest met het verstrekken van informatie en het begeleiden in het proces. Er was bij de indieners uiteindelijk onduidelijkheid wanneer men spreekrecht had. In een brief werd een dubbele boodschap hieromtrent gegeven³.

De indieners hadden verwacht tot een echte dialoog te komen met Provinciale Staten. Een Burgerinitiatief waarbij de dialoog de hoofdtoon voert is er echter één met een ander karakter. Het Burgerinitiatief heeft dan als concreet doel om visie en planontwikkeling te starten. In dat geval moet de agenda door de gemeenschap (inwoner) worden bepaald en het daaruit volgende beleidsprogramma dient een continu en cyclisch ontwikkelproces te zijn. Dat vergt een hele andere rol van de politiek en het ambtelijk apparaat⁴.

Het doel van het Burgerinitiatief is in eerste instantie een onderwerp op de agenda te zetten. Daar kan een vervolgtraject (beleidsontwikkeling) uit voortkomen waarbij de dialoog moet worden gezocht (beeldvormende fase).

Belanghebbenden hebben ook aangegeven dat zij niet zijn uitgenodigd voor het bijwonen van een commissievergadering of de PS-vergadering. En dat zij nooit in kennis zijn gesteld van het

³ Brief van 28 mei 2008: "Er is geen inspraak mogelijk tijdens de Statenvergadering. De inspraak heeft immers plaatsgehad in de commissievergadering. Wel kunnen de indieners in overeenstemming met de verordening gebruik maken van de gelegenheid om het mondeling nader toe te lichten".

⁴ Zie ook: Voorbij Burgerparticipatie, Rob de Wilde CMC en Antonie van Nistelrooij, Openbaar bestuur, januari 2010.

besluit. Om met dit laatste te beginnen; In het dossier bevindt zich een brief van 21 augustus 2008 waarin het besluit van PS is meegedeeld. Het is echter aan stichting VROM? gericht en twee maanden te laat verstuurd. De verordening schrijft voor dat direct, nadat het besluit op het Burgerinitiatief is genomen, hiervan schriftelijk en gemotiveerd mededeling wordt gedaan aan de indiener. Hoewel het begrip "direct" niet nader is uitgewerkt behoort deze tijdspanne geen twee maanden te zijn (een termijn van twee weken lijkt conform de Awb redelijk).

Uit het dossier blijkt wel dat de indieners zowel bij de commissievergadering als bij de PS-vergadering aanwezig waren. In hun belang zijn zij niet direct geschaad door het uitblijven van een uitnodiging.

De provincie moet zich er echter van bewust zijn dat een Burgerinitiatief wezenlijk verschilt van een regulier voorstel en de reguliere procedure. De verordening schrijft voor dat de indiener door de voorzitter van PS wordt uitgenodigd en dat het besluit schriftelijk en gemotiveerd moet worden medegedeeld aan de indiener.

Een procedurebeschrijving helpt deze procedure nauwgezet te doorlopen. Zo wordt gewaarborgd dat tijdig en correct wordt gecommuniceerd en geïnformeerd

Datum

02.02.2011

Kenmerk

PS/2011/81

Pagina

5

1.
Voorgesteld wordt om voor het Burgerinitiatief een procedurebeschrijving op te stellen teneinde de verschillende stappen te monitoren. De procedure kan dan uniform en zorgvuldig worden doorlopen.

b. De ondersteuningsdrempel

Het Burgerinitiatief moet door tenminste 1500 initiatiefgerechtigden worden ondersteund. Uit de ruim 7000 handtekeningen die men heeft overgelegd blijkt dat dit ogenschijnlijk geen grote belemmering is geweest.

Vanuit de gedachte van een parlementaire democratie is het terecht dat een groot gedeelte van de bevolking een Burgerinitiatief moet steunen. Een rondgang langs andere provincie laat zien dat de ondersteuningsdrempel varieert van 750 indieners (Gelderland) tot 5000 indieners (Noord-Holland). De ondersteuningsdrempel van 1500 is niet uitzonderlijk, heeft geen onoverkomelijke problemen opgeleverd en kan daarom gehandhaafd blijven.

c. De vorm waarin het Burgerinitiatief wordt aangeboden (waaruit dient een goed Burgerinitiatief te bestaan?).

In artikel 1 van de verordening wordt een Burgerinitiatief gedefinieerd als "een voorstel van een initiatiefgerechtigde ter plaatsing van een onderwerp op de agenda van de vergadering van Provinciale Staten". In de toelichting is te lezen dat ervoor gekozen is de term "Burgerinitiatief" ruim te hanteren. Deze ruime definitie biedt burgers de mogelijkheid een onderwerp bij Provinciale Staten aan te dragen zonder dat hierbij een concreet voorstel is gevoegd. Uit de literatuur blijkt dat er hierin een keuze dient te worden gemaakt met betrekking tot het instrument. Provinciale Staten hebben de keuze om slechts een onderwerp (eventueel met een voorstel) te agenderen of het agenderen van een concreet voorstel. In de verordening wordt hierbij op twee gedachten gehinkt. Overigens wordt in artikel 5 van de Verordening opgemerkt dat het verzoek een nauwkeurige omschrijving moet bevatten van het burgerinitiatiefvoorstel.

Uit het ingediende Burgerinitiatief blijkt dat de indieners iets anders hebben beoogd dan waarover Provinciale Staten hebben besloten. Beoogd was een aantal specifieke gebieden te

laten beoordelen op noodzaak, plaats en omvang, waardoor het karakter van het kleinschalige Overijsselse (cultuur) landschap voor de toekomst gewaarborgd blijft. Het besluit ziet op herziening van het totale reconstructiebeleid. Het onderwerp is wel op de agenda gekomen maar het besluit heeft zich niet specifiek toegespitst op de specifieke gebieden.

Uit de verordening moet blijken of met het instrument Burgerinitiatief beoogd is een *onderwerp te agenderen* (dan moet helder zijn wat indieners beogen) of dat een *concreet voorstel* op de agenda kan worden geplaatst.

In de huidige verordening worden de termen Burgerinitiatief en Burgerinitiatiefvoorstel door elkaar gebruikt. Als gekozen wordt om alleen een onderwerp te laten agenderen dan moet goed ingekaderd worden wat wel en wat niet bij het debat hoort. De kans dat de indieners achterblijven met een onbevredigend gevoel is groot. De kans bestaat dat het debat zich *onvoldoende toespitst tot hetgeen de indiener heeft beoogd*. Vandaar dat ervoor gepleit wordt indieners met een concreet voorstel te laten komen in de vorm van een "initiatiefvoorstel". Het kader kan dan door de indiener zelf worden aangebracht en het debat/besluit kan zich richten op het beoogde doel. Als er dan toch een besluit wordt genomen dat de indieners niet voorstaan is dit gemakkelijker te accepteren. Dit is ook wat de heren Bouma en Veldhuis hebben aangegeven.

Datum
02.02.2011
Kenmerk
PS/2011/81
Pagina
6

2.

De conclusie is dat de verordening helderheid moet scheppen over de status van het Burgerinitiatief. Gelet op de doelstelling van het instrument Burgerinitiatief in Overijssel is het de bedoeling een concreet voorstel te laten agenderen en is het niet primair bedoeld een discussie te starten in het kader van beleidsontwikkeling. Geadviseerd wordt om in de verordening te kiezen voor de term "Burgerinitiatiefvoorstel". Het voorstel kan worden ingediend door de initiatiefnemers en op de agenda van PS worden geplaatst. De vorm van het Burgerinitiatiefvoorstel is dan gelijk aan een Statenvoorstel. Het formulier waarmee het Burgerinitiatief wordt ingediend dient op grond van het bovenstaande aangepast te worden.

d. De behandeling van het BI door PS

In artikel 6 lid 3 van de verordening is bepaald dat Provinciale Staten een advies kunnen vragen van Gedeputeerde Staten over een ingediend Burgerinitiatief. Hiervan hebben Provinciale Staten in casu gebruik gemaakt. Het advies is echter vormgegeven in een Statenvoorstel (PS 2008/355) van GS (inclusief dictum). Een Statenvoorstel is wezenlijk anders dan een advies zoals wordt bedoeld in de verordening. Een advies moet zich richten op de behandeling van een voorstel en geeft achtergrond informatie ter ondersteuning van (de besluitvorming door) Provinciale Staten. In het Statenvoorstel wordt PS verzocht het besluit te nemen zoals in het dictum is vermeld. Provinciale Staten hebben uiteindelijk beslist op dit (geamendeerde) voorstel. Dit Statenvoorstel is leidend geweest in de behandeling van het Burgerinitiatief en heeft het voorstel van de indieners naar de achtergrond gedrukt. Dit is ook de kritiek van de indieners: Niet het voorstel van de indieners is behandeld maar het voorstel van Gedeputeerde Staten. Gedeputeerde Staten is een rol toebedeeld die zij hier niet had mogen hebben. Provinciale Staten hebben hierin onvoldoende de regie genomen. Gelet op de bepalingen van de verordening is de kritiek van de indieners terecht. Provinciale Staten dienen volgens de verordening te beslissen op het Burgerinitiatiefvoorstel en niet op een voorstel van Gedeputeerde Staten. Materieel maakt het voor de uitkomst van het Burgerinitiatief wellicht niet uit maar er is wel voorbij gegaan aan het doel van het Burgerinitiatief.

Tijdens de commissievergadering en tijdens de Statenvergadering hebben de indieners van het inspreekrecht gebruik gemaakt. De discussie tijdens de commissievergaderingen vond plaats tussen de commissieleden en de gedeputeerde. De indieners stonden hierbij min of meer buitenspel terwijl het handelde om een instrument van de burger.

Artikel 6 lid 4 van de verordening bepaalt dat de indiener tijdens de vergadering de gelegenheid krijgt om zijn voorstel (Burgerinitiatief) mondeling toe te lichten. De indieners is het inspreekrecht toegekend zoals ieder andere burger dit heeft bij een commissievergadering. Hoewel de toelichting van artikel 6 geen duidelijkheid verschaft over de mogelijkheid het voorstel toe te lichten, mag toch worden verwacht dat dit een ander recht betreft dan het inspreekrecht van 5 minuten zoals deze aan ieder spreker wordt toegekend. Overigens kan hier nogmaals worden opgemerkt dat het niet de bedoeling is uitvoerig met de burger in debat te gaan. Zoals hierboven is betoogd heeft het Burgerinitiatief in Overijssel niet dit doel. Het doel is immers een voorstel te agenderen.

Datum
02.02.2011
Kenmerk
PS/2011/81
Pagina
7

3.
Het voorstel is om in de tekst van de verordening en in de toelichting aan te geven wat onder "het mondeling toelichten van het voorstel" moet worden verstaan. Hierbij wordt voorgesteld expliciet af te wijken van de bepalingen in het Reglement voor Statencommissies 2007 en de spreektijd uit te breiden zodat de indiener voldoende gelegenheid heeft het initiatief toe te lichten en hierover met de commissie van gedachten kan wisselen.

4.
Voorgesteld wordt om het formulier waarin het Burgerinitiatief wordt gevraagd (bijlage II bij de verordening) te herschrijven zodat duidelijk is dat het om een concreet voorstel moet gaan. Verschillen in interpretatie moeten worden geminimaliseerd. Bijlage II van de verordening moet in die zin worden aangepast. Met het concreet formuleren van een voorstel inclusief dictum dient ambtelijke ondersteuning te worden aangeboden.

e. Uitsluitingsgronden

Niet van toepassing op dit Burgerinitiatief.

6. Conclusie

Provinciale Staten moeten helder zijn in de visie op het Burgerinitiatief. Wil men in debat met de burger of is het slechts een aanzet voor een nieuwe discussie in de Staten? Hoe worden de inwoners betrokken bij de beleids- en besluitvorming? Is het een interactief proces of niet? De rol van de burger moet volstrekt helder zijn.

In Overijssel is er voor gekozen de burger de gelegenheid te geven om een concreet voorstel te agenderen. Dit dient dan ook consequent navolging te krijgen. Voorkomen moet worden dat op twee gedachten wordt gehinkt.

Bij onderhavig Burgerinitiatief is een aantal procedureregels niet correct nagekomen. De

indieners zijn niet adequaat geïnformeerd over de procedure, de behandeling en de uitkomst van het initiatief⁵ en er was sprake van onjuiste verwachtingen.

Het perspectief en het voorstel van de burger is niet centraal gesteld. Er dient dan ook een onafhankelijk processturing te worden vormgegeven voorzien van een procesbeschrijving. Het Burgerinitiatief moet helder omschreven worden. Zodat interpretatieverschillen niet kunnen optreden. Helder moet zijn wat de indiener wil dat PS besluiten.

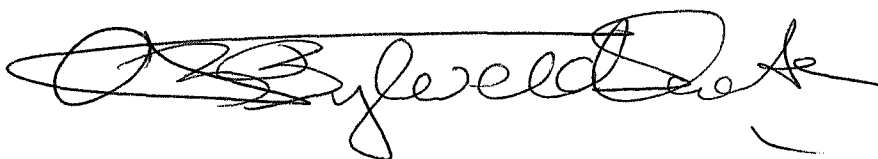
Aanbevelingen

- kennis te nemen van de conclusies en de voorstellen
- deze brief over te dragen aan de nieuwe Staten teneinde de verordening betreffende het Burgerinitiatief aan te passen.

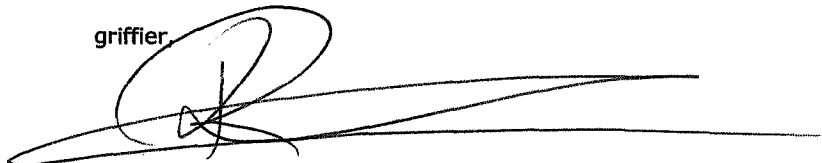
Presidium,

Datum
02.02.2011
Kenmerk
PS/2011/81
Pagina
8

voorzitter,



griffier,



⁵ Spelregel 10 van de Nationale ombudsman in `We gooien het de inspraak in`, 2009.