

***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

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 erop 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 ingegaan 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 kiesrechtige 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.

Verskil in draagvlak onder inwoners

Een belangrijke kanttekening bij bovenstaande waarderingscijfers voor de politieke praktijk is dat hierbij in toenemende mate een scheidlijn 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 van en verbinding met 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 alle 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 alle 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 ontwikkelen 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 bestuur (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?](#).