



GEBIEDSGERICHT BELEID, HOE DEMOCRATISCH IS DAT EIGENLIJK?

Een onderzoek naar het democratisch gehalte van de verschillende vormen van gebiedsgericht beleid in de provincies

- Eindscriptie-

Student: Marcel A. Roersma
Studentnummer: s0047872
Datum: 29 juli 2011
Plaats: Leeuwarden

Examencommissie: 1e begeleider dr. G.H. Reussing
2e begeleider mr. drs. M. Harmsen

Opleiding: Bestuurskunde
Faculteit: MB, Universiteit Twente, Enschede.

0. INHOUDSOPGAVE

0. INHOUDSOPGAVE	3
WOORD VOORAF	7
MANAGEMENTSAMENVATTING	8
1. INLEIDING	10
1.1. AANLEIDING	10
1.2. PROBLEEMSTELLING EN ONDERZOEKSVRAGEN	11
1.2.1. DE ONDERZOEKSVRAGEN	11
1.3. DOELSTELLING	12
1.4. DATAVERZAMELING	12
1.5. LEESWIJZER	12
2. THEORETISCH KADER	13
2.1. INTEGRAAL GEBIEDSGERICHT BELEID	13
2.2. DEMOCRATISCH GEHALTE	13
2.2.1. POLITIEKE REPRESENTATIE	14
2.2.2. LEGITIMITEIT VAN HET BELEID	15
2.2.3. PARTICIPATIE IN DE BESLUITVORMING	16
2.3. JURIDISCH KADER	17
2.4. AFBAKENING VAN HET ONDERZOEK; LANDELIJK GEBIED EN ILG	17
2.5. ONDERZOEKSONTWERP	18
3. VORMGEVING VAN GEBIEDSGERICHT BELEID IN DE PROVINCIES	19
3.1. METHODOLOGIE	19
3.2. DATAVERZAMELING	19
3.3. GEBIEDSGERICHT BESTUREN IN DE PROVINCIES	19
3.4. DE INVULLING VAN INTEGRAAL GEBIEDSGERICHT BELEID IN DE PROVINCIE	20
3.5. ROLLEN ACTOREN BIJ GEBIEDSGERICHT BELEID IN DE PROVINCIES	21
3.5.1. REPRESENTATIEVE KENMERKEN VAN DE ORGANEN	21
3.5.2. PARTICIPATIEVE KENMERKEN VAN DE ORGANEN	22
3.5.3. LEGITIEME KENMERKEN VAN DE ORGANEN	23
3.6. CONCLUSIES	24
3.6.1. REPRESENTATIE	24
3.6.2. LEGITIMITEIT	25
3.6.3. PARTICIPATIE	25
3.6.4. TUSSENCONCLUSIE	25
4. DEMOCRATISCHE INVULLING VAN GEBIEDSGERICHT BELEID	26
4.1. METHODOLOGIE	26
4.2. DE KEUZE VAN DE VIER PROVINCIES	26
4.3. OPERATIONALISATIE VAN HET ONDERZOEK NAAR DE VIER PROVINCIES	30
4.3.1. INRICHTING DIEPTEONDERZOEK IN VIER PROVINCIES	30
4.3.2. DE DIMENSIE REPRESENTATIE	30
4.3.3. DE DIMENSIE LEGITIMITEIT	31
4.3.4. DE DIMENSIE PARTICIPATIE	32
4.3.5. STROOMSCHEMA ONDERZOEKSMODEL	33
4.4. ANALYSE VAN HET GEBIEDSGERICHT BELEID IN DE VIER PROVINCIES	35
4.4.1. VERANTWOORDING	35
4.4.2. DE PROVINCIE NOORD BRABANT, DE FACILITERENDE STIJL	35
4.4.3. DE PROVINCIE GRONINGEN, DE DELEGERENDE STIJL	36
4.4.4. DE PROVINCIE DRENTH, DE SAMENWERKENDE STIJL	37
4.4.5. DE PROVINCIE GELDERLAND, DE OPEN PARTICIPATIEVE STIJL	38
4.5. TUSSENCONCLUSIES DEMOCRATISCH GEHALTE BIJ VIER PROVINCIES	39
4.5.1. REPRESENTATIE	40
4.5.2. LEGITIMITEIT	41
4.5.3. PARTICIPATIE	41
4.5.4. DEMOCRATISCH GEHALTE IN DE PROVINCIES	43
5. BEOORDELING VAN HET DEMOCRATISCH GEHALTE BIJ DE VIER PROVINCIES	44
5.1. BEOORDELING DEMOCRATISCH GEHALTE PER PROVINCIE	44

5.2.	STIJLEN VAN PARTICIPATIE	45
5.3.	RIVALISERENDE VERKLARINGEN VOOR AFWIJINGEN VAN ONDERZOEKRESULTATEN.....	46
6.	CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN	47
6.1.	AANBEVELINGEN.....	49
7.	BRONVERMELDING	51
8.	BIJLAGEN.....	53
8.1.	TABELLEN EN FIGUREN.....	53
8.2.	CONTACTPERSONEN ENQUÊTE VORMGEVING GEBIEDSGERICHT BELEID BIJ PROVINCIES	54
8.3.	GEÏNTERVIEWDEN/GEËNQUÊTEERDEN DIEPTEONDERZOEK GEBIEDSGERICHT BELEID BIJ PROVINCIES.....	54
8.4.	ENQUÊTE FORMULIER ONDERZOEK VORMEN VAN GEBIEDSGERICHT BELEID IN 12 PROVINCIES.....	55
8.5.	INTERVIEWVRAGEN ONDERZOEK DEMOCRATISCH GEHALTE IN VIER PROVINCIES	57
8.6.	ENQUÊTE ONDERZOEK VIER PROVINCIES	59
8.7.	ENQUÊTE RESULTATEN AFSTUDEERONDERZOEK DEMOCRATISCH GEHALTE BIJ GEBIEDSGERICHT BELEID	61
8.8.	UITWERKING ENQUÊTE EN INTERVIEWVRAGEN 2E DEELONDERZOEK DEMOCRATISCH GEHALTE IN 4 PROVINCIES.	65
8.9.	UITWERKINGEN VAN DE INTERVIEWS IN DE PROVINCIES, NIET BIJGESLOTEN.	70
8.10.	DATAVERGELIJKING PROVINCIE NOORD-BRABANT	71
8.11.	DATAVERGELIJKING PROVINCIE GRONINGEN.....	73
8.12.	DATAVERGELIJKING IN DE PROVINCIE DRENTHE	77
8.13.	DATAVERGELIJKING PROVINCIE GELDERLAND	79

"Twintig jaar lang preekte ik tegen de studenten van Princeton dat het referendum en het volksinitiatief nonsens waren. Sindsdien heb ik mij erin verdiept en nu wil ik mijn excuses aanbieden aan deze studenten. Directe democratie is de waakhond van de democratie. Het neemt macht uit de handen van de bazen en geeft het in de handen van de burgers."

Woodrow Wilson

Amerikaans staatsman en president (28e) (1856-1924)

WOORD VOORAF

In september 2001 ben ik na een aantal mislukte sollicitaties op zoek gegaan naar meer uitdaging naast mijn functie. Mijn toenmalig afdelingshoofd, Joop Bekius, heeft mij toen voorgesteld te starten met de opleiding Bestuurskunde. De studie zou 18 maanden duren. Dat is anders uitgekapt. Inmiddels ben ik drie kinderen rijker en aan mijn vierde functie bezig. Maar dan is nu ook het moment dat ik mag afstuderen.

In 2010 heeft de Europese Rekenkamer een onderzoek uitgevoerd naar de toepassing van de LEADER-aanpak bij plattelandsontwikkeling. Bij dat onderzoek heeft zij een aantal tekortkomingen geconstateerd. Per brief van 27 juni 2011 rapporteert het Regiebureau van het Plattelandsontwikkelingsprogramma die tekortkomingen naar de provincies. De tekortkomingen zijn:

- De bottom-up werkwijze en innovatie in projecten komen te weinig uit de verf.
- Bij een aantal projectgroepen is er sprake van overheidsdominantie.

Deze bevindingen sluiten aan op de conclusies van dit onderzoek. Met een zo lange periode van afstuderen is het een opsteker om te vernemen dat de materie nog steeds actueel is.

Na vijf jaar afstuderen kan het niet anders zijn, dan dat veel mensen mij hebben bijgestaan, gemotiveerd en getolereerd. Natuurlijk heb ik veel te danken aan mijn begeleiders, Rik Reussing en Marc Harmsen, die de vinger aan de pols hielden en altijd constructief bijdroegen via de reflecties op mijn tussenproducten. Ik heb mede daardoor nooit de handdoek in de ring willen gooien. Verder heb ik in mijn periode dat ik in Den Haag werkte veel van mijn voortgang besproken met Saskia Vrolijk, en later met mijn collega Jan Kuitert. En verder dank ik ook alle andere mensen die ik nog vergeten ben te noemen.

Tot slot heb ik natuurlijk heel veel te danken aan Charlotte. Zij heeft al die tien jaar mijn hobby getolereerd en op belangrijke momenten laten zien dat ik toch echt niet kon ophouden.

Maar goed, uiteindelijk heb ik hier het product liggen van vier jaar afstuderen (de eerste versie dateert van 2007, "opzet probleemstellende notitie"), waar ik toch trots op ben.

Ik hoop dat u in deze eindschrift leest hoe ik de zoektocht naar het democratisch gehalte van gebiedsgericht beleid ben gestart, heb ontdekt en mij uiteindelijk eigen heb gemaakt. Of om met een wijsheid van Aristoteles te spreken: "Wat men moet leren doen, leert men door het te doen."

Ik heb gedaan.

Marcel Roersma

SAMENVATTING

Dit onderzoek is uitgevoerd om de provinciale vormen van gebiedsgericht beleid nader te onderzoeken. Het uitgangspunt is dat bottom-up werken een goed is, maar dat de democratische grondslag beperkt is. Neemt het gekozen bestuur de besluiten of nemen de gebiedsgerichte organen die? De schijn is gewekt dat de gebiedsgerichte organen besluiten nemen, niet de democratisch gekozen vertegenwoordiging, Provinciale of Gedeputeerde Staten.

De centrale vraag is gericht op de gebiedsgerichte vormen van de provincies. De veronderstelling dat democratisch gekozen organen de voorkeur verdienen leidt tot de volgende centrale vraagstelling.

Hoe is het democratisch gehalte bij de verschillende vormen van gebiedsgericht beleid in de provincies?

De centrale vraag is uitgewerkt in vier onderzoeksvragen. In de eerste onderzoeksvraag is gebiedsgericht beleid onderzocht. De tweede onderzoeksvraag is ingegaan op democratisch gehalte. De derde vraag beoordeelt het democratisch gehalte, waarna de laatste vraag tot conclusies en aanbevelingen leidt. De onderzoeksvragen zijn.

- A. *Welke vormgeving heeft gebiedsgericht beleid in de verschillende provincies?*
- B. *Hoe wordt democratisch invulling gegeven bij gebiedgericht beleid?*
- C. *Welke beoordeling krijgt democratisch gehalte bij de verschillende vormen van gebiedsgericht beleid?*
- D. *Welke conclusies kunnen worden getrokken uit de bevindingen en welke aanbevelingen kunnen naar aanleiding daarvan gedaan worden?*

A. Vormgeving

Op basis van de resultaten uit dit hoofdstuk zijn de verschillende vormen van gebiedsgericht beleid beschreven. Deze vormen kunnen worden getypeerd. Er sprake van een formele en informele types, zijn er co-discisie en monodiscisie types en er is sprake van brede en smalle agenda's. Feit is dat in twaalf provincies op veel vlakken verschillend wordt gewerkt.

B. Hoe wordt democratisch invulling gegeven bij gebiedgericht beleid?

Democratisch gehalte is onderzocht via de dimensies representatie, legitimiteit en participatie. Per dimensie zijn de scores via indicatoren verzameld. Uit de opsomming per dimensies krijgt elke provincie een overzichtelijke score op democratisch gehalte. Dit is onderzocht in vier provincies, Groningen, Noord Brabant, Gelderland en Drenthe.

Representatie in de provincies verschilt. In de provincies Gelderland en Groningen zitten de leden op persoonlijke titel in de gebiedsgerichte organen, maar met verbondenheid met de achterban. In Drenthe worden de leden namens een belangengroep aangesteld, bij Noord Brabant worden de leden op persoonlijke titel aangesteld maar zijn de organisaties juridisch bepaald. De herkenbaarheid verschilt ook per provincie, bij Groningen is die laag, leden met een achterban hebben vaak een kleine achterban. Bij de provincie Drenthe is de herkenbaarheid hoog door de vereenzelviging met de aangestelde organisaties. Noord Brabant werkt net als Drenthe met organisaties, Gelderland niet.

De legitimiteit in Noord Brabant is juridisch vastgelegd maar verslagen zijn online niet benaderbaar, waardoor de werkwijze niet geheel transparant is. Ook bij Groningen zijn de verslagen niet online beschikbaar. Gelderland en Drenthe hebben dat wel voorzien. Alle provincies laten het College van GS besluiten. Alleen Gelderland zorgt voor een langer en intensiever voortraject. Net als Noord Brabant is ook Gelderland juridisch zeer gedegen ingericht.

Participeren in de vergaderingen kan alleen in bij de provincie Gelderland. Bij de rest niet of alleen op uitnodiging. Openheid wordt door elke provincie betracht al is het online openbaar maken van actuele gegevens bij de provincies Gelderland en Groningen een aandachtspunt. Afstemming met belanghebbenden voor draagvlak wordt in Groningen niet gedaan. Gelderland en Drenthe doen dit actief en laten mensen reageren op visievorming, van Noord Brabant is dat niet bekend.

Op basis van het voornoemde scoren de provincies verschillend. Drenthe en Gelderland scoren goed op democratisch gehalte. De provincie Groningen onvoldoende. Noord Brabant scoort op basis van Literatuuronderzoek voldoende.

C. Welke beoordeling krijgt democratisch gehalte bij de verschillende vormen van gebiedsgericht beleid?

Op basis van besluitvormende bevoegdheden scoort geen van de provincies hoog. In de provincie Drenthe lijken de vergaderingen het platform te zijn waar besluiten worden afgestemd, al blijkt dat ook de provincie op het moment van de vergadering nog geen besluiten hebben genomen. Er is dus ook bij Drenthe sprake van afstemming in de aanloop naar de definitieve besluitvorming. Bij zowel Gelderland, Drenthe als Noord Brabant is het zwaarwegend advies nadrukkelijk aanwezig. Echter bij alle drie die provincies zijn het de gemeenten die hun besluiten over ingebrachte projecten al naar voren brengen.

Heel scherp gesteld zou van alle vier de provincies gesteld kunnen worden dat ze allen een open puur adviesgevende rol hebben. Al hebben de provincies Drenthe, Gelderland en Noord Brabant wel een meer inhoudelijke rol aan de gebiedsorganen gegeven.

D. Welke conclusies kunnen worden getrokken uit de bevindingen en welke aanbevelingen kunnen naar aanleiding daarvan gedaan worden?

Voor een optimaal democratisch toegepast gebiedsgericht beleid, zo blijkt uit de onderzoeksresultaten kunnen een aantal succescriteria worden benoemd. Deze succesfactoren moeten dan wel in het licht gezien worden van dit onderzoek.

Op basis van de Drentse werkwijze is duidelijk dat het aanstellen van vertegenwoordigende belangenorganisaties met een vaste achterban zorgt voor continuïteit, zichtbaarheid van het ingebrachte belang en herkenbaarheid van de afgevaardigden.

Aanbeveling 1 *Draag zorg voor het representeren van een achterban, laat het niet over aan individuen.*

De Gelderse werkwijze werkt participatief goed met een publieke tribune met spreekrecht. Toch zijn provincies slecht met het bereikbaar hebben van relevante informatie op de websites.

Aanbeveling 2 *Kijk of processen kunnen worden ingericht op het maximaal informeren en laten participeren van belanghebbenden bij het besluitvormingsproces.*

In het onderzoek naar de transparantie is vaak gebleken dat online informatie niet actueel is, in sommige gevallen geheel niet beschikbaar.

Aanbeveling 3 *Draag zorg voor openheid en bereikbaarheid van de vergaderstukken.*

Bij de bezoeken aan de provincies is meermalen duidelijk geworden dat voorafgaand aan de vergaderingen en bijeenkomsten een heel traject al is doorlopen. Vaak is dan niet helder wanneer een project wel en wanneer niet doorgaat.

Aanbeveling 4 *Ook als er in voortrajecten besluiten worden genomen, beschrijf dan de beoordelingscriteria.*

Het verhogen van acceptatie is belangrijk. Transparantie kan daarin veel bijdragen, juist als de representatie of participatie laag is. Het verhoogt de legitimiteit en zal uiteindelijk tot minder weerstand leiden. Er zijn provincies die daarin tekort schieten.

Aanbeveling 5 *Wanneer er besluiten worden genomen, breng transparant naar buiten hoe deze tot stand komen.*

1. INLEIDING

1.1. Aanleiding

Via mijn werk bij de provincie Fryslân heb ik kennis kunnen nemen van de toepassing van Gebiedsgericht beleid en de door Fryslân ingestelde gebiedsplatforms. Ik ben er van overtuigd dat bottom-up werken een goede werkwijze is, maar ik ben sceptisch over de democratische grondslag ervan. In mijn werk bij de provincies Fryslân heb ik ervaren dat voor bepaalde beslissingen bij subsidieverstrekking het advies van gebiedsplatforms zwaarwegend is. Daardoor wordt de schijn gewekt dat de democratisch gekozen vertegenwoordiging, Provinciale of Gedeputeerde Staten, niet het orgaan is dat de besluiten neemt.

In de 5^e nota Ruimtelijke Ordening is gesproken over het decentraliseren van plattelandsbeleid naar de provincies. Daar is tevens gesproken over het inzetten van Rijksmiddelen ontschot en ontpot door de provincies om de lokale problematiek aan te pakken via een Investeringsbudget. Bij de uitwerking van de Agenda Vitaal platteland is de uitspraak gedaan: "Decentraal wat kan, centraal wat moet". Daarmee is een eerste aanzet gedaan naar de decentralisatieslag in het landelijk gebied. Tevens benadrukte de Agenda Vitaal platteland dat de toekomst meer geënt dient te zijn op de kenmerken van de LEADER aanpak, waarbij specifiek aandacht is voor lokale partnerschappen, eigen verantwoordelijkheid van mensen en initiatieven van onderop (bottom-up) en waarbij ruimte is voor projecten met een experimenteel karakter.¹

In aanvulling op de Agenda Vitaal Platteland zijn initiatieven ontplooid vanuit de provincies en gemeenten die gezorgd hebben voor een meer bottom-up gevoerd beleid. Zo is in 1999 na afsluiting van een akkoord met het Rijk vanuit het BANS-overleg (Bestuurs Akkoord Nieuwe Stijl) een 13-tal pilotprojecten gestart. Deze pilotprojecten hebben geleid tot de invoer van de diverse vormen van lokale initiatiefgroepen al dan niet gecombineerd met de bestuurlijke samenwerkingsvormen tussen gemeenten. Het LEADER netwerk bood daarvoor een uitstekende aansluiting.

In juli 2004 heeft het Ministerie van LNV met gemeenten, waterschappen en provincies bestuursovereenkomsten gesloten voor investeren in het landelijke gebied. Deze overeenkomsten betroffen een nieuwe vorm van overheidsfinanciering. Het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG) is door het Rijk aan de provincies overgedragen met het doel te investeren in het Landelijk Gebied. Daarbij zijn afspraken tussen Rijk en Provincie gemaakt welke doelen ze voor dat budget moeten realiseren. Dit budget diende alle lopende investeringsregelingen in het landelijke gebied te vervangen. Provincies konden zelf kiezen of zij hun eigen regelingen ook lieten opgaan in de nieuwe werkwijze. Het ILG is daarmee een van de drijvende krachten achter het gebiedsgericht beleid in de provincies.

Mijn interesse in de bottom-up benadering (in het kader van het LEADER programma) van gebiedsgericht beleid geeft aanleiding om de vormen van gebiedsgericht beleid te onderzoeken op democratisch gehalte. De beschrijving van het gebiedsgericht beleid in een onderzoek van het Milieu en Natuurplanbureau (MNP) is een goede basis om te gebruiken in dit onderzoek. Het MNP heeft onderzoek gedaan naar de provinciale rollen in het landelijke Gebied. In hun onderzoek naar Gebiedsgericht beleid is de centrale vraag: "Welke rol vervult de provincie thans in het integraal gebiedsgericht beleid en is aanpassing van die rol wenselijk?" (Schuurman e.a., 2005, p. 10). In mijn onderzoek naar het democratisch gehalte heb ik me voornamelijk gericht op de vraag of de door de provincies gekozen bottom-up benadering geen schade toebrengt aan de legitimiteit van het beleid.

¹ Agenda Vitaal Platteland, pagina 18 (Europese Commissie; Salzburg congres).

1.2. Probleemstelling en onderzoeksvragen

Het democratisch gehalte van gebiedsgericht beleid wordt door de provincies verschillend ingekleed. Dit onderzoek richt zich op de vormen die de provincies hebben gekozen en of die vorm democratische is. Een besluit mag genomen worden op advies van deskundigen of onafhankelijke experts, dus door niet democratisch gekozenen. Maar als het besluit genomen wordt in het belang van een collectief, met collectieve middelen is het wenselijk om de uiteindelijke besluitvorming plaats te laten vinden door een democratisch gekozen bestuur. De vraag die volgt, mag dit bestuur ook niet democratisch zijn? Daarbij is de in dit onderzoek geponeerde veronderstelling dat collectiviteit vraagt dat het overheidsbesluit genomen dient te worden door een gekozen bestuur. Daarbij is het acceptabel als de wijze van gebiedsgericht beleid ondemocratisch is, wanneer het overheidsbesluit uiteindelijk genomen wordt door een democratisch gekozen orgaan. De veronderstelling dat democratisch gekozen organen de voorkeur verdienen leidt dat tot de onderstaande centrale vraagstelling.

Hoe is het democratisch gehalte bij de verschillende vormen van gebiedsgericht beleid in de provincies?

1.2.1. De onderzoeksvragen

1. Gebiedsgericht beleid

De eerste onderzoeksvraag gaat over de feitelijke situatie in de provincies. Zoals als blijkt uit de inleiding zijn er in 11 provincies pilotprojecten uitgevoerd in het kader van het Bestuursakkoord Nieuwe Stijl (BANS). Daaruit is het advies gekomen om verder te gaan met de gebiedsgerichte bestuursstijl. Om de huidige situatie te beschrijven zal via een verkennend onderzoek de volgende onderzoeksvraag worden onderzocht.

Welke vormgeving heeft gebiedsgericht beleid in de verschillende provincies?

- a. Wordt in de provincie gebiedsgericht bestuurd?
- b. Hoe geeft de provincie vorm aan het integraal gebiedsgericht beleid?
- c. Welke rollen hebben de partijen bij de verschillende vormen van gebiedsgericht beleid in de provincies?

2. Democratisch gehalte

Democratisch gehalte wordt beschreven door representativiteit en participatie (Thomassen, 1981, Denters, 1995). Daarnaast wordt ook het aspect legitimiteit betrokken bij de verklaring van het democratisch gehalte (Meadowcroft, 1998, Zouridis, 2006 en de VNG, 2007).

Zouridis koppelt legitimiteit aan het recht en de waarden die het belichaamt. Daarbij moet bij legitimiteit sprake zijn van macht en de uitoefening daarvan. Tot slot moeten er onderdanen zijn die zich onderwerpen aan die macht. In de notitie "De eerste overheid" koppelt de VNG legitimiteit aan het weten wat waar gebeurt, wie waarvoor verantwoordelijk is en waar een burger moet zijn met welke vraag. Meadowcroft geeft aan dat legitimiteit in het geding komt bij interactief beleid doordat partijen besluiten kunnen nemen die niet democratisch gekozen zijn. Deze drie beschrijvingen van legitimiteit, samen met representatie en participatie leiden bij mijn onderzoek tot de volgende vraag.

Hoe wordt democratisch invulling gegeven bij gebiedgericht beleid?

- a. Welke partijen zijn betrokken bij het integraal gebiedgericht beleid?
- b. Op welke wijze wordt invulling gegeven aan de mogelijkheid te participeren in het integraal gebiedsgericht beleid?
- c. Op welke wijze verzorgt de provincie de representatie bij de uitvoer van het integraal gebiedsgericht beleid?
- d. Op welke wijze wordt de legitimiteit van de besluitvorming gewaarborgd in het integraal gebiedsgericht beleid?

3. Beoordeling van democratisch gehalte

De te onderzoeken vormen van gebiedsgericht beleid zullen worden beoordeeld. Voor de operationalisatie van participatie en representatie zullen indicatoren van o.a. Putnam (1994) en Andeweg (Van den Berg, 1995, p.94) worden gebruikt. Ook zal voor participatie en representatie gebruik gemaakt worden van de eigenschappen die aangegeven worden door Denters (1990) en Thomassen (1981). Voor een nadere detaillering is literatuur gebruikt van Hoekema en Van Manen (1998). Deze beoordelende fase van het onderzoek leidt tot de volgende deelvraag.

Welke beoordeling krijgt democratisch gehalte bij de verschillende vormen van gebiedsgericht beleid?

- a. Hoe moeten de provinciale vormen van integraal gebiedsgericht beleid op legitimiteit worden beoordeeld?
- b. Hoe moeten de provinciale vormen van integraal gebiedsgericht beleid op participatie worden beoordeeld?
- c. Hoe moeten de provinciale vormen van integraal gebiedsgericht beleid op representatie worden beoordeeld?

4. Succesvol democratisch gebiedsgericht beleid

Tot slot is de analyse samengevat en zijn op basis daarvan conclusies opgesteld. In de conclusies worden uitspraken gedaan over de vormen van gebiedsgericht beleid waarbij het democratische gehalte succesvol is. Dat leidt tot de volgende deelvraag.

Welke conclusies kunnen worden getrokken uit de bevindingen en welke aanbevelingen kunnen naar aanleiding daarvan gedaan worden?

- a. Welke vormen van integraal gebiedgericht beleid bleken niet democratisch succesvol en waarom niet?
- b. Welke vormen van integraal gebiedgericht beleid verdienen de voorkeur gekoppeld aan de provinciale situatie en aan democratisch gehalte en waarom?

1.3. Doelstelling

Dit onderzoek naar integraal gebiedgericht beleid leidt tot een overzicht van de verschillende vormen van gebiedsgericht beleid in de provincies. Daarbij is in het tweede deel van het onderzoek een aantal vormen verder onderzocht en beoordeeld op hun democratisch gehalte.

Democratisch gehalte is beschreven op basis van representatie, participatie en legitimiteit. Uit de conclusies zijn aanbevelingen gekomen. Uit de conclusies komen aanbevelingen waarmee provincies gebiedsgericht beleid beter kunnen laten functioneren.

1.4. Dataverzameling

De centrale vraag richt zich op regionaal integraal interactief bestuur in de vorm van gebiedsgericht beleid. Het onderzoek is verkennend en beoordelend. Daarvoor is literatuuronderzoek gedaan in nota's van het Ministerie van VROM: Agenda Vitaal Platteland, Nota Ruimtelijke Ordening en beleidsstukken van het BANS overleg: Eindrapportage en Slotrapportage BANS. In de eerste fase van het veldonderzoek is onderzoek gedaan naar de vormgeving van gebiedgericht beleid in de provincies. Hiervoor zijn enquêtes alle provincies benaderd (N=12). De tweede fase van het onderzoek beperkt zich tot een viertal provincies met vormen die het meest uiteen liggen. Via de verschillende onderzoeksmethoden zoals archiefonderzoek, diepte interviews (N = 4) of enquêtes, zijn de provincies onderzocht.

1.5. Leeswijzer

Het tweede hoofdstuk is een theoretische beschrijving van gebiedsgericht beleid opgenomen. Daar wordt verder ingegaan termen als WILG en ILG. Daarop volgt een uitwerking van de onderzoeksobjecten, het gebiedgericht werken in de provincies en de toepassing er van.

In het derde hoofdstuk wordt het onderzoek uiteengezet naar de vormen van gebiedsgericht beleid. Daarin wordt ook aandacht gegeven aan representativiteit, participatie en legitimiteit. Dit in het kader van gebiedsgericht beleid en als uitwerking van het democratisch gehalte.

Het vierde hoofdstuk zal een beschrijving geven van de onderzoeksresultaten van de onderzochte vormen van gebiedsgericht beleid bij vier provincies. In het vijfde hoofdstuk worden de vier onderzochte provincies verder beschreven en hun gebiedsgericht beleid wordt getoetst op het democratisch gehalte. Het zesde deel bestaat uit de conclusies en de aanbevelingen.

2. THEORETISCH KADER

2.1. Integraal gebiedsgericht beleid

De gebiedsplatforms of gebiedscommissies in de provincies zijn een vorm van integraal gebiedsgericht beleid. Gebiedsgericht beleid is bekend geworden bij invoering van de subsidieregeling gebiedsgericht beleid en reconstructie concentratiegebieden (SGB-regeling). Daarmee zijn voor lokale initiatieven (via 78 gebieden verdeeld over Nederland) gelden beschikbaar gesteld voor integrale projecten ten behoeve van kwaliteitsverbetering van het landelijk gebied. Het ministerie van Landbouw Natuurbeheer en Visserij (LNV) heeft de Subsidie Gebiedsgericht Beleid (SGB) regeling laten evalueren tegen het licht van het ILG. De SGB diende als voorbeeld voor het ILG waarin ook diverse regelingen samen genomen zouden gaan worden en waar ook de provincies ingezet zou worden voor de uitvoer van Rijksdoelen.

Een andere vorm van integraal gebiedsgericht beleid zijn de ROM gebieden (Ruimtelijke Ordening en Milieubeleid). Eind jaren tachtig zijn deze gebieden opgezet als een experiment voor een op samenwerking gerichte bestuursstijl. Deze vorm is een bekend voorbeeld van integraal gebiedgericht beleid (Schuurman ea., 2005, p. 34). Zowel de ROM-gebieden als de SGB-gebieden aanpak heeft geleid tot het integraal gebiedsgericht beleid zoals is ontwikkeld bij het ILG. In de eerder genoemde evaluatie van de SGB regeling wordt Gebiedsgericht beleid omschreven als: "

Iedere vorm van beleid dat op een geografisch begrensd gebied van toepassing is verstaan. Daarbij wordt veelal bedoeld op gebieden die kleiner zijn dan een provincie. Gebiedsgericht beleid kenmerkt zich door de combinatie van een top-down en bottom-up benadering en door het integreren van meerdere sectorale beleidsvelden op gebiedsniveau. Het Rijk of de EU formuleert doelen, eisen en randvoorwaarden en stelt middelen beschikbaar. Regionale partijen – doorgaans onder de regie van de provincie – vertalen deze doelen naar gebieden, ontwikkelen gezamenlijk projecten en voeren deze binnen de gestelde kaders uit. De randvoorwaarden voor maatwerk en een groot draagvlak zijn daarmee aanwezig."

De werkwijze zoals beoogd is bij de Pilotprojecten BANS komt overeen met de ROM- en de SGB-aanpak. In de Slotrapportage BANS wordt een uitwerking gegeven van het integraal gebiedsgericht beleid, zoals dat in het Bestuursakkoord Nieuwe Stijl is genoemd. Daarin geven Engbersen ea. (2005, p. 51) aan dat betrokkenen uit minimaal drie peilers (economie, sociaal en fysiek) afkomstig moeten zijn. Ook moeten minimaal twee overheidslagen, maatschappelijke organisaties en burgers betrokken zijn. Tot slotte dient men gezamenlijke doelen te formuleren en hun handelen daarop te baseren.

Deze beschrijving heeft raaklijnen met de definitie van onderhandelend bestuur (Hoekema en Van Manen, 1998, p. 7): "*Onderhandelend bestuur is een vorm van openbaar bestuur waarbij de publieke besluitvorming inzake voorbereiding, vaststelling en uitvoering van publiek beleid afhankelijk wordt gemaakt van het resultaat van overleg en onderhandeling in een min of meer duurzaam geheel van relatie tussen bestuursorganen en de ambtelijke staf en particuliere organisaties en groepen*".

De kernpunten van gebiedsgericht beleid en onderhandelend bestuur zijn:

1. Beleid wordt gevormd door meerdere actoren, bestaande uit twee overheidslagen, het maatschappelijk veld en individuele burgers
2. Beleid wordt integraal (voor meerdere beleidsterreinen) en voor een afgesloten gebied, kleiner dan een provincie, ontwikkeld.
3. Besluitvorming vindt bottom-up plaats vanuit het gebied.
4. Iedere deelnemer vormt samen een onderhandelingsrelatie waarin gezamenlijke doelen worden geformuleerd en waaraan iedereen zich committeert.

2.2. Democratisch gehalte

Sociale beleidsnetwerken worden in toenemende mate belangrijker (Van den Burg in Stout en Hoekema, 1994, p. 94). Daaronder vallen ook interorganisatorische netwerken zoals gebiedsgericht beleid. Deze vormen van netwerken krijgen steeds meer een horizontale relatie in plaats van een verticale relatie, waardoor de overheid geen onderdanen meer lijkt te bezitten en het democratisch gehalte lijkt te verliezen. Peeters heeft in haar onderzoek scherpe vragen gesteld aan de provincies over het democratisch gehalte van het beleid dat wordt gevoerd (Peeters, 2007, p. 17, p. 59 e.v.). Haar kritische benadering geeft wel aan dat de gebiedsplatforms en andere gebiedsgericht ingestelde besturen die functioneren onder regie van de provincies kritisch moeten worden gevolgd.

Democratisch gehalte wordt volgens Zouridis, Thomassen, Meadowcroft gekenmerkt door:

1. Representatie van de onderdanen
2. Legitimiteit van het beleid
3. Participatie in de besluitvorming

2.2.1. Politieke representatie

In de schaalgrootte van een land is directe democratie niet mogelijk, althans niet om effectief en efficiënt te zijn. Rousseau stelt dat alleen in een kleine stadstaat dat mogelijk zou kunnen zijn (Thomassen, 1995, p. 55). Directe democratie zou dus op een bovenlokale of regionale schaal ook niet wenselijk zijn. Politieke representatie als vorm van democratie is veelal belicht vanuit de relatie tussen de vertegenwoordigers en de vertegenwoordigden. Ook in deze scriptie staat die relatie centraal. Zijn de participanten in de verschillende vormen van gebiedsgericht beleid vertegenwoordigers van die mensen die daar vertegenwoordigd moeten zijn? Representatie is een relatiekenmerk. Niet alleen de relatie tussen gekozenen en kiezers wordt belicht, maar breder speelt ook de verhouding tussen besluitende en besturende macht (het parlement versus de regering).

In de theorie wordt onderscheidt gemaakt tussen empirische en normatieve modellen. Het rol-model, het consensus-model en het politieke partijen-model zijn empirische theorieën. De klassiek liberale theorie en de afspiegelingstheorie zijn normatieve theorieën.

Birch (Thomassen, 1981, p.149) onderscheidt drie hoofdbetekenissen die zich van representatie onderscheiden en empirisch zijn onderbouwd.

- 1) De handelingen van de agent in naam van zijn principaal
- 2) Een persoon deelt kenmerken van een categorie mensen
- 3) Een persoon symboliseert de identiteit of de kwaliteiten van een categorie mensen.

De eerste beschrijving komt overeen met het rol-model, de tweede met het consensus-model en de derde betekenis komt terug bij de discussie over representatie en identiteit in het politieke partijen-model. Het politieke partijen-model is niet goed onderbouwd. Door de late introductie is er nog niet veel onderzoek naar gedaan. Burke (Thomassen, 1995, p.153) verdedigt de partijentheorie door aan te geven dat door het opheffen van het beperkte kiesrecht een persoonlijk contact tussen kiezer en gekozene niet meer mogelijk is. Thomassen betoogt dat het de politieke organisatie is die bijdraagt aan de concurrentieslag in het parlement (Thomassen, 1995, p.154)

Het rolmodel geeft een aantal rollen weer die parlementsleden kunnen voeren. Daarbij wordt door Wahlke e.a. onderscheidt gemaakt in de stijl van representatie en de focus van representatie. De stijl is een rol die men vertolkt als vertegenwoordiger van een achterban. De drie uitingen van de stijl van representatie sluiten aan bij de klassiek liberale theorie, zijnde de gemachtigde, de lasthebber of de politico, waarbij de rol van lasthebber facultatief wordt ingezet.

De rolopvatting van Wahlke heeft echter wel enkele vraagpunten. De perceptie van de lasthebber veronderstelt dat deze de opvattingen van zijn kiezers kent, wat een schijnbaar onmogelijke opgave is. Daarbij ontbreekt bijvoorbeeld in het Nederlandse stelsel de districtsvertegenwoordiging en is er een sterke partijafhankelijkheid c.q. discipline, waardoor de relatie met de kiezer minder sterk aanwezig is.

Naast de rol van representatie richt de 'focus' van representatie zich op het belang dat men dient. Een belang kan bij het dienen van een hele natie in conflict treden met het dienen van een kiesdistrict.

Naast de empirie zijn er normatieve theorieën. Onderscheiden worden de klassieke liberale theorie en de afspiegelingstheorie. De eerste is een aristocratische theorie gericht op vertegenwoordiging als gevolmachtigde, de tweede een theorie volledig gericht op representatie op basis van evenredige vertegenwoordiging.

De klassiek liberale theorie heeft als uitgangspunten:

- 1) representatie als gevolgmachtigde, niet als lasthebber.
- 2) Bij de vertegenwoordiging treedt de gekozenen op in het algemeen belang van de hele natie.
- 3) De oplossingsrichtingen komen voort uit de rede, redelijk parlementair overleg, niet van de kiezers.

De liberale theorie behandelt gekozenen als experts, en dienen zij te kunnen besluiten zonder last of ruggespraak. Alleen mensen van superieure wijsheid en capaciteiten zouden hiertoe in staat zijn.

De afspiegelingstheorie gaat vooral uit van een evenredige vertegenwoordiging. Daarbij wordt de nadruk gelegd op de samenstelling van het "parlement", niet op wat het doet. Omdat wat het parlement doet wel van belang is, maakt John Stuart Mills wel onderscheid tussen besluitvorming en vertegenwoordiging. Besluitvorming vindt altijd plaats op basis van de meerderheid van stemmen, al zal ook de minderheid gehoord moeten worden.

2.2.2. Legitimiteit van het beleid

Democratische legitimiteit wordt onder andere gedefinieerd als weten wat waar gebeurt, wie waarvoor verantwoordelijk is en waar een burger moet zijn met welke vraag (VNG, 2007). Deze beschrijving gaat uit van de rol van de burger. Daarnaast wordt bij legitimiteit ook uitgegaan van vertrouwen in het beleid van de overheid (Hoekema, 1998). De legitimiteit van de democratie komt in het geding bij het uitblijven van representatie van de besluitvorming (Meadowcroft, 1998) of bij ineffectiviteit van het beleid (Hoekema, 1998). Bij de besluitvorming is voor legitimiteit ook een vorm van macht en de uitoefening daarvan van belang. Onderdanen moeten zich dan wel willen onderwerpen (via representatie) aan die macht om de legitimiteit van de democratie te waarborgen (Zouridis, 2006).

Democratie in relatie tot legitimiteit kent drie spanningsvelden, machtsoverdracht, affectieve versus instrumentele politiek en eendracht versus polarisatie (Thomassen, 1981, p. 70 ev.). De legitimiteit van een politiek systeem is van belang voor de stabiliteit van het systeem. De bereidheid van burgers zich te onderwerpen aan het politiek systeem hangt samen met het spanningsveld machtsoverdracht. De polarisatie versus eendracht is een spanningsveld, waarbij een gemeenschappelijke vijand verbindt en voor draagvlak zorgt en daarmee voor legitimiteit.

De oude betekenis van legitimiteit is legaliteit, dat in overeenstemming met het recht betekent. De hedendaagse benadering is die van aanvaardbaarheid en gerechtvaardigheid van de politiek of het overheidsbeleid door de overtuiging van burgers (Hoogerwerf, 1995).

Rousseau geeft aan dat wetten en regels legitiem moeten zijn. Hij koppelt dat aan het contract dat ieder mens in een maatschappij vrijwillig aangaat en daarmee onderworpen is aan de regels en wetten van de staat. Dat kan ook zijn als de juist aanvaarde macht of de gelegitimeerde macht.

Legitimiteit wordt op basis van de drie bronnen van Weber onderscheiden in traditioneel, rationeel en charismatisch gezag (Hoogerwerf, 1995). Traditioneel is geloof in geldende tradities (o.a. geloofsovertuiging), rationeel is het geloof in de rechtsorde (rationele-legale gezag) en charismatisch gezag is geloof in de begenadigde leider.

Meestal bestaan de gezagsverhoudingen uit mengvormen. Het rationele-legale gezag lijkt meer te verschuiven naar het charismatisch gezag. Dat wordt ook wel de gezagscrisis genoemd, of erosie van de legitimiteit. Deze erosie wordt mede gevoed door het meer benadrukken van het eigenbelang en het loslaten van de betekenis van de rechtsstaat, de democratie of solidariteit. Daardoor worden de rationele waarden losgelaten. De aanvaarding van het overheidsbeleid lijkt daarmee ook te verdwijnen, resulterend in een groei van de burgerlijke ongehoorzaamheid via fraude, overtredingen en criminaliteit. De aanvaardbaarheid, of legitimiteit is afhankelijk van vier factoren die de maatschappelijke acceptatie beïnvloeden:

1. sociale afstand tussen burgers en overheid,
2. mate van afstemming op de waarden, normen en doelstellingen van de burgers,
3. rekenschap van beleidsfunctionarissen met de probleempercepties van de doelgroep, en
4. het gehalte doeltreffendheid en doelmatigheid van het overheidsbeleid in de ogen van de burgers.

Als de aanvaarding van het overheidsbeleid door de burgers te kort schiet, mag de vraag gesteld worden of het beleid wel gewettigd is en of de overheid wel overtuigend bezig is. Het streven van de overheid moet zijn om in samenspraak met burgers, maatschappelijke organisaties en deskundigen te komen tot ideeën over de problematiek en tot gezamenlijke oplossingen te komen en deze ter discussie te stellen (Siersma, 1993). Ook Tirion neemt deze uitleg over en breidt dat uit met de uitwerking dat aanvaarding komt door heldere formulering (Tirion, 2006, p.137). Daarna volgt acceptatie en uiteindelijk bereidheid tot uitvoering. Bij acceptatie zijn drie niveau's te onderscheiden, de mens, de collectieve besluitvorming en de politieke democratie (Tirion, 2006, p. 93). De laatste is daarbij de meest abstracte vorm. De legitimiteit op het niveau mens komt tot uiting bij de bestuurder. Neemt hij beslissingen die kunnen? Bij de collectieve besluitvorming zijn het de spelregels rondom de besluitvorming die het beleid legitimeren.

Legitimiteit kan ook vanuit drie invalshoeken worden beschouwd, zijnde als acceptatie, als vertrouwen en als tevredenheid (Weyers en Hartogh, 2009). Daarbij is de veronderstelling dat legitimiteit de motivatie is achter het gedrag conform de wensen van de autoriteiten. Uit onderzoek is gebleken dat legitimiteit als belangrijkste zelfstandige factor kan worden gezien voor het vrijwillig naleven van regels (Weyers en Hartogh, 2009).

Mensen ervaren regels alleen legitiem als deze – in hun ogen- rechtvaardig tot stand komen. Rechtvaardig wordt hierbij gezien als de regels in een rechtvaardige procedure worden vastgesteld.

Indicatoren waarmee Tyler de acceptatie van het beleid meet zijn institutioneel vertrouwen, het verband tussen handelen en evalueren van de gezagsdrager en tot slot de acceptatie via het vertrouwen in de ambtsdrager.

Legitimiteit als vertrouwen wordt het meest onderzocht en richt zich vooral op het functioneren van de rechtsdraggers of het rechtssysteem, waarbij ook combinaties worden aangegaan in het onderzoek. Thema's die aan de bevolking worden voorgelegd zijn onder andere of er te licht of te zwaar wordt gestraft.

Bij legitimiteit als tevredenheid lijken concrete ervaringen mee te spelen. Bij de politiemonitor spelen bijvoorbeeld de indicatoren bereikbaarheid en effectiviteit mee. Mensen met een positieve ervaring zijn meer tevreden over het handelen van de politie dan mensen met een negatieve ervaring.

Tot slot is er nog weinig bekend in de empirie over acceptatie in relatie tot legitimiteit. Bij de onderzoeken wordt wel onderscheid gemaakt tussen aanvaarding van een specifieke regel of instemming met een algemene regel.

De verwachtingen tussen burgers en overheid onderling mag zijn dat de overheid een democratisch tot stand gekomen beleid opstelt dat niet alleen doeltreffend en doelmatig is maar ook nog aanvaardbaar en rechtvaardig. De overheid mag dan verwachten dat de burger het beleid aanvaard. Volledige en onvoorwaardelijke aanvaardig is overigens onmogelijk en zelfs onwenselijk. Dat zou de kritische burger de mond snoeren.

2.2.3. Participatie in de besluitvorming

Naast legitimiteit speelt participatie een belangrijke rol bij het democratisch gehalte. Vanuit de rol van de (gemeentelijke) overheid wordt het democratisch gehalte gekoppeld aan politieke representatie en politieke participatie (Denters, De Jong en Thomassen, 1995, p. 56). Onderzoek heeft aangetoond dat voor kwaliteit van bestuur representatie en participatie nodig zijn. Bij ontbreken van een van beide bij de democratische besluitvorming wordt het democratische systeem onstabiel, al lijkt participatie van groter belang dan representatie. Bij de kwaliteit voor lokaal bestuur neem ik ook aan dat die kwaliteit van belang is voor de integrale interactieve constructie die de provincies hebben gekozen.

Bij de uitwerking van participatie worden twee theorieën onderscheiden, de ontwikkelingstheorie en de instrumentele theorie. De ontwikkelingstheorie laat de invloed van de burgers lerende wijs toenemen. Door te participeren leert men het systeem en raakt daarmee bekend. Door bekend te raken met een systeem neemt ook de mate van participatie toe. De instrumentele theorie wordt gezien als een middel tot politieke invloed, waarbij de functie van participatie vooral is gelegen in het behartigen van belangen. De instrumentele theorie laat het proces tussen de politieke partijen en politieke elites centraal staan. Daarbij is weinig ruimte voor politieke participatie. De rol van de burger blijft beperkt tot het kiezen van de politieke spelers.

Dahl redeneert dat burgers ook buiten de verkiezingen de ruimte moeten hebben om het beleid te beïnvloeden. Maar participatie van beleid vraagt om een actieve houding van de overheid. Voor effectief beleid moet informatie gegeven worden over het voorgenomen beleid, de beschikbare beleidsalternatieven, toegankelijkheid van de informatie en de mogelijkheden tot inspraak die de overheid creëert. Deze drie aspecten, openbaarheid, voorlichting en inspraak zijn kenmerkend voor de openheid met betrekking tot politieke participatie (Denters, de Jong en Thomassen, 1995, p. 58).

Participatie wordt eveneens gekenmerkt door enerzijds het meedoen en meebeslissen en anderzijds het beïnvloeden van het politieke proces (Thomassen, 1995, p.194). Meedoen en meebeslissen heeft een relatie met de ontwikkelingstheorie, de beïnvloeding vooral met de instrumentele theorie. De ontwikkelingstheorie beoogt vooral gebiedsgericht werken. Het doel is om de burger zo actief mogelijk maken en de verantwoordelijkheid zo dicht mogelijk bij de burger neer te leggen. In Europa kennen we daarvoor de term subsidiariteit.

Instrumenteel of ontwikkelingsgericht?

Een democratie zonder participatie is niet mogelijk. Wel zijn er verschillende vormen van participatie mogelijk. Er wordt onderscheid gemaakt tussen de instrumentele en ontwikkelingstheorie. De ontwikkelingstheorie gaat niet uit van directie democratie. De burgers participeren dan bedachtzamer, waardoor het beleid aanvaardbaarder wordt en de gemeenschapszin toeneemt op individueel niveau. De instrumentele theorie ziet participatie als middel om vertegenwoordiging in een getrapte en indirecte democratie in te bedden. Zowel de instrumentele theorie als de ontwikkelingstheorie zijn van toepassing op gebiedsgericht werken. Beleid is aanvaardbaarder als deze wordt gerealiseerd via vertegenwoordiging, wat een vorm van indirecte democratie is. Maar ook de ontwikkelingstheorie is op gebiedsgericht werken van toepassing doordat er sprake is van directe vertegenwoordiging (Thomassen, 1995, p. 55).

2.3. Juridisch Kader

De juridische grondslag van democratisch gehalte is terug te vinden in de grondwet en in de provinciewet. Artikel 4 van de Grondwet stelt: "Iedere Nederlander heeft gelijkelijk recht de leden van algemeen vertegenwoordigende organen te verkiezen alsmede tot lid van deze organen te worden verkozen, behoudens bij de wet gestelde beperkingen en uitzonderingen."

Op basis van artikelen 80 tot en met 83 van de Provinciewet kunnen Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten, Statencommissies, bestuurscommissies en andere commissies instellen. Daarbij worden de bevoegdheden geregeld conform artikel 83. Op basis van de provinciewet zijn er geen andere gronden op basis waarvan het bestuur van een provincie haar bevoegdheden kan overdragen.

2.4. Afbakening van het onderzoek; landelijk Gebied en ILG

De afbakening van het onderzoek beperkt zich tot twee kaders. Een daarvan is het landelijk gebied, in de breedste zin van het woord en de ander is het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG). Gebiedsgericht beleid kan breder worden onderzocht, denk daarbij aan de eerder genoemde ROM gebieden of LEADER groepen.

Echter, de invoering van het ILG heeft elke provincie op de zelfde wijze aangereikt gekregen van het Ministerie van LNV. Ook heeft het ILG voor alle provincies de zelfde startdatum meegekregen, 1 januari 2007. Het is zelfs zo dat voor de uitvoering de diensten van het Ministerie van LNV ter beschikking zijn gesteld. Zowel de Dienst Landelijk Gebied, als de Dienst Regelingen, als de Algemene Inspectie Dienst staan ter beschikking van de provincies voor een aantal uren. Die afspraken zijn vastgelegd in de Bestuurlijke Overeenkomsten Rijk-Provincies. Ook de bestuursovereenkomsten zijn grotendeels gelijk, alleen de details zoals hectares of soorten te realiseren natuur etc. zijn per provincie verschillend. De wijze waarop DLG zijn diensten aanbied is gelijk. De wijze waarop de Dienst Regelingen subsidies behandeld is niet anders in Zeeland dan in Groningen. Met zoveel overeenkomsten verdient het de voorkeur om hierop af te bakenen, waardoor de verschillen in het toepassen van de gebiedsgerichte aanpak scherper uit het onderzoek naar voren komt. Een goede tweede reden is dat de toepassing van gebiedsgericht werken in het landelijk gebied een vaak toegepaste methode is.

2.5. Onderzoeksontwerp

De centrale vraag richt zich op regionaal integraal interactief bestuur in de vorm van gebiedsgericht beleid. Het onderzoek is grotendeels explorerend, waarbij literatuuronderzoek is gedaan in nota's van het Ministerie van VROM, de Agenda Vitaal Platteland, de Nota Ruimtelijke Ordening en beleidsstukken van het BANS-overleg ("Eindrapportage en Slotrapportage BANS").

In de eerste fase van het veldonderzoek is onderzoek gedaan naar de vormgeving van gebiedgericht beleid in de provincies. Hiervoor zijn alle provincies geënquêteerd (N=12).

Bij de tweede fase van het onderzoek zijn een viertal provincies onderzocht waarvan de vormen van gebiedsgericht beleid het meest uiteen liggen. Via verschillende vormen zoals archiefonderzoek, diepte interviews (N = 4) en enquêtes zijn de provincies onderzocht.

In het diepteonderzoek zijn de gekozen vormen van gebiedgericht beleid onderzocht op hun democratisch gehalte. Daarvoor is democratie onderzocht op participatie, representatie en legitimiteit in de toepassing bij het gebiedsgericht beleid. Daarvoor is gebruik gemaakt van de kenmerken die aan legitimiteit, participatie en representatie verbonden worden door Denters (1995) en Thomassen (1981). Bij de beoordeling van de vormen van integraal gebiedsgericht beleid aan de mate van participatie zijn meerdere invalshoeken gebruikt. Een uitleg die daarvoor is gebruik komt van Andeweg (1995). De mate van legitimiteit is afhankelijk van vertrouwen en tevredenheid (Weyers en Hartogh, 2009). De mate van representatie is onderzocht aan de hand van theorieën van Meadowcroft en Koppenjan (1998). De laatste fase van het onderzoek is gebruikt om conclusies te trekken uit de bevindingen van de vorige fase. Tot slot zijn de gebiedsgerichte vormen geanalyseerd en aanbevelingen opgesteld.

3. VORMGEVING VAN GEBIEDSGERICHT BELEID IN DE PROVINCIES

De eerste onderzoeksvraag onderzoekt de feitelijke situatie in de provincies. In 11 provincies zijn pilotprojecten uitgevoerd in het kader van het BANS. Uit die pilotprojecten is het advies voortgekomen dat verder gegaan moest worden met de gebiedsgerichte bestuursstijl. Om de huidige situatie van gebiedsgericht beleid in de provincies te beschrijven is het volgende verkennend onderzoek gedaan.

Welke vormgeving heeft gebiedsgericht beleid in de verschillende provincies?

Deze vraag is onder te verdelen in drie deelvragen

1. Wordt in de provincie gebiedsgericht bestuurd?
2. Hoe geeft de provincie vorm aan het integraal gebiedsgericht beleid?
3. Welke rollen hebben partijen bij de verschillende vormen van gebiedsgericht beleid in de provincies?

3.1. Methodologie

Via een enquête (bijlage) zijn twaalf provincies gevraagd te reageren. Daarbij zijn de provincies gevraagd aan te geven of men gebiedsgerichte commissies heeft ingesteld. De vragen zijn deels gesloten gesteld om afbakening van de onderwerpen te krijgen, deels open om meer informatie in te winnen. Geïnterviewd is of de provincies werken met een gebiedsgericht orgaan, hoe dat orgaan er uit ziet en tot slot is gevraagd hoe de bevoegdheden zijn ingekleed.

3.2. Dataverzameling

Van de twaalf uitgezette enquêtes zijn er tien geretourneerd. Van de provincies Overijssel en Utrecht zijn geen reacties ontvangen. Bij de overige tien provincies blijken de provincies Zuid Holland en Flevoland niet te werken met een decentraal bestuursorgaan waar het de ILG middelen betreft. Bij de provincie Flevoland wordt al sinds het einde van de jaren negentig gebiedsgericht gewerkt, een evaluatie in 2004 gaf een tevreden beeld. Daardoor is bij de invoering van het ILG besloten geen nieuwe structuur in te voeren maar aan te sluiten bij de bestaande structuur. Die invulling is ambtelijk verzorgd². Het provinciaal meerjarenprogramma van de Provincie Zuid Holland geeft aan dat geen structurele vorm is gekozen voor de toepassing van het ILG omdat de rol van de provincie bij elke beleidsfase anders is³. De nadere analyse van de gegevens betreft acht van de twaalf provincies.

3.3. Gebiedsgericht besturen in de provincies

De eerste vraag die is uitgezet bij de provincies gaat over de instelling van de gebiedsgerichte organen. Van de twaalf ondervraagde provincies hebben er tien gereageerd. Bij tien van de twaalf provincies wordt gebiedsgericht bestuurd (tabel 1). Bij acht provincies werkt men gebiedsgericht. De namen voor de organen die door de provincies zijn ingesteld verschillen. In vier provincies werkt men met Gebiedscommissies, de overige vier provincies werken met Reconstructiecommissies, Streekcommissies, Gebiedsplatformen en Local Action Groups. Bij Noord-Brabant en Groningen functioneren naast de reguliere commissies ook nog een Provinciale Commissie Groen en Ruimte en een Regio Vitaal Platteland Centraal. Er vindt op basis van de aanwezigheid van de gebiedsgerichte organen in ieder geval bij tien provincies gebiedsgericht besturen plaats.

² Provinciaal meerjarenprogramma Flevoland, "volop kansen in Flevoland 2007-2013", Lelystad, 14 december 2006.

³ "De invulling van de genoemde rollen is afhankelijk van de fase in het proces van beleid naar uitvoering, waarbij de mate waarin de provincie deze rollen meer of minder actief invult, afhankelijk is van de aard en complexiteit van het vraagstuk, het provinciaal belang en de betrokkenheid van andere partijen." pag. 15, Provinciaal Meerjarenprogramma Landelijk Gebied 2007 – 2013, Provincie Noord Holland, Den Haag, juni 2007.

Tabel 1 Namen van gebiedsgerichte organen

Limburg	Gebiedscommissie
Noord Brabant	Reconstructiecommissies
Zeeland	Gebiedscommissies, Provinciale commissie Groene Ruimte
Noord Holland	Gebiedscommissie ILG
Gelderland	Streekcommissies
Friesland	Gebiedsplatform
Drenthe	Gebiedscommissies(5)
Groningen	3 LAG's en Regio Vitaal Platteland Centraal

3.4. De invulling van integraal gebiedsgericht beleid in de provincie

De acht provincies die werken met gebiedsgericht beleid voeren zelf het secretariaat en hebben dat deels in handen van een gemeente gelegd. Dat laatste betreft alleen de provincies Zeeland en Limburg. De overige provincies voeren zelf de ambtelijke ondersteuning van het gebiedsgerichte orgaan.

Tabel 2 Actoren van belang voor het gebiedsgerichte orgaan

Actoren	Aantal provincies
Gemeenten	6
Belangengroeperingen	6
Waterschappen	5
Stichtingen	5
Burgers	4
Provincies	4
Bedrijven	2
Anders	1

De samenstelling van het orgaan verschilt (tabellen 2 en 3). Er zijn actoren die in alle provincies zitting hebben in het gebiedsorgaan zoals gemeenten. Het minst vertegenwoordigd zijn de uitvoeringsorganisatie DLG en het Midden en Klein Bedrijf (MKB). De uitvoeringsorganisatie DLG is slechts vertegenwoordigd bij twee provincies, Noord Brabant en Zeeland. Opvallend is wel dat de rol van DLG als medebeslisser ongewoon is aangezien zij een uitvoeringsorganisatie is voor de provincie. Een opvallende provincie is Drenthe met haar acht verschillende afgevaardigden. Het is de enige provincie die een vertegenwoordiger heeft namens de leefgemeenschap, zijnde een dorpenvertegenwoordiger. Dit in afwijking op alle andere actoren die allen in een of andere vorm als belangenorganisatie kan worden bestempeld.

Tabel 3 Deelnemende actoren bij de gebiedsgerichte organen in de provincies

Provincie	Gemeente	Water- schap	LTO's	Milieu organisaties	Recr. sector	Natuur organisaties	MKB	Overig
Limburg	Ja	Ja	Ja, de LLTB	Stichting milieufederatie Limburg	Nee	Nee	Nee	Nee
Noord Brabant	Ja	Ja	Ja, de ZLTO	Brabantse milieufederatie	Top Brabant	Nee	Ja	DLG
Zeeland	Ja	Ja	Ja, de ZLTO	Zeeuwse milieufederatie	Ja, de recron	Natuurmonumenten, sbb, Zeeuws Landschap	Nee	DLG
Noord Holland	Ja	Ja	Ja	Nee	Ja	Ja, ook agrarisch natuurverenigingen	Nee	Nee
Gelderland	Ja	Ja	Nee	Nee	Nee	Nee	Ja	Belangenpartijen
Friesland	Ja	Ja	Nee	Ja	Ja	Nee	Nee	
Drenthe	Ja	Ja	LTO-Noord		Ja	Ja	Ja	Waterbedrijf, Dorpen- Vertegenwoordiger
Groningen	Ja	Ja	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee	Maatschappelijke organisaties

De actoren in gebiedsgerichte organen zijn vaak overheidsinstanties en belangenpartijen. In alle organen nemen gemeenten, provincie en waterschappen zitting. Van de NGO's (Non Gouvernementele Organisaties) is de LTO de meest voorkomende. Alleen bij de provincies Gelderland, Friesland en Groningen nemen zij geen zitting. In vijf provincies is de recreatiesector vertegenwoordigd. Bij de provincies Zeeland, Noord Holland en Drenthe is de milieufederatie een actor. Bij drie provincies zijn de natuurorganisaties afgevaardigd, daaronder vallen bij Noord Holland ook de agrarische natuurverenigingen. De provincie Drenthe kent, met acht verschillende, de meeste actoren. Van de acht provincies zijn er drie waar de leden deelnemen op persoonlijke titel, bij de rest zit elk lid als afgevaardigde met een achterban.

De provincie speelt bij bijna alle organen een prominente rol, bij vijf van de zeven provincies (absolute respons) voert de provincie het secretariaat. Zes van de zeven provincies benoemen de leden, Gedeputeerde Staten stelt de leden aan. Bij de verschillende niet overheidspartijen is de helft via verkiezingen aangesteld en de andere helft via de bestuursfunctie als vertegenwoordiger afgevaardigd. De keuze voor de NGO's wordt slechts deels ingegeven door de achterban van de organisatie waar ze voor staat.

3.5. Rollen actoren bij gebiedsgericht beleid in de provincies

De rollen van de gebiedsorganen zijn onderzocht naar representatie, participatie en legitimiteit. Daarbij spelen de actoren die optreden in de organen een grote rol. Hoe zijn ze aangesteld, welke bevoegdheden hebben ze en hoeveel invloed hebben ze richting de achterban en de belanghebbenden?

3.5.1. Representatieve kenmerken van de organen

De actoren die door de meeste provincies belangrijk worden gevonden voor deelname aan het gebiedsgerichte orgaan zijn de gemeenten en belangenpartijen. Het MKB komt daarbij het minst vaak voor. Daarbij moet aangegeven worden dat niet alle voor de provincie van belang zijnde partijen ook echt zitting hebben in het orgaan. Alleen in Noord Brabant, Gelderland en Drenthe is het MKB vertegenwoordigd. In totaal hebben vier provincies aangegeven dat de partijen die zitting hebben niet overeen stemmen met hoe men de deelname zou willen zien. Feit is wel dat de provincies leden aanstellen die voornamelijk zitting nemen namens een belangenpartij of overheidsinstelling. Alleen op persoonlijke titel aanstellen komt alleen voor bij de provincie Friesland (tabel 4). Dus met uitzondering van één provincie is er altijd sprake van representatie.

Tabel 4 De titel waarop zitting wordt genomen in de gebiedsgerichte organen

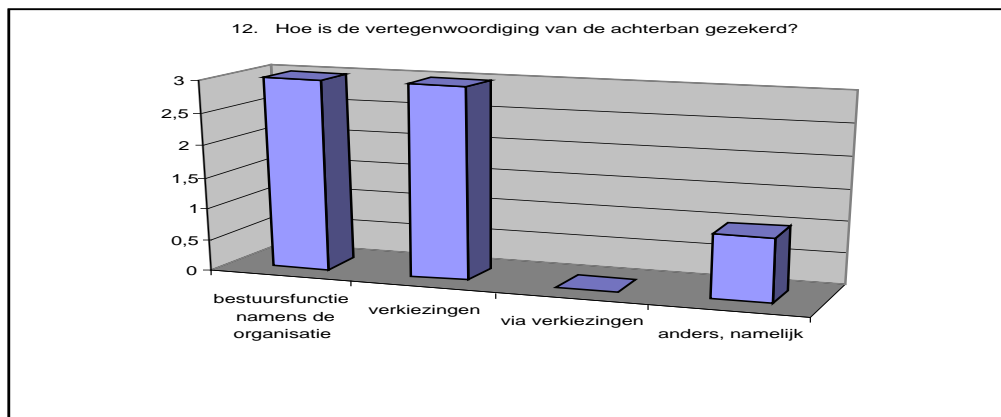
Persoonlijke titel	1
namens een belangenpartij	0
namens een overheidsinstelling	0
Op persoonlijke titel en namens een belangenpartij	0
Op persoonlijke titel en namens een overheidsinstelling	1
Namens een belangenpartij en namens een overheidsinstelling	3
Op persoonlijke titel, namens een belangenpartij en namens een overheidsinstelling	2

De vragen 10 tot en met 13 van de enquête waren gericht op de achtergrond van de leden van de gebiedsgerichte organen. Van de acht provincies die gebiedsgericht werken (in de respons) hebben zes provincies gekozen om de leden door Gedeputeerde Staten te benoemen (tabel 5), de provincies Groningen en Friesland wijken af. Friesland heeft aangegeven de leden wel te willen benoemen, maar dit nog niet te hebben geëffectueerd. Daarmee is Groningen de enige provincie die de leden slechts op ambtelijke uitnodiging zitting laat nemen. Bij de keuze van de provincies om de leden aan te stellen speelt voor vier provincies mee dat de leden namens een achterban zitting nemen.

Tabel 5 Wijze van aanstellen van de leden van de gebiedsgerichte organen

Benoemd door Gedeputeerde Staten	6
Op ambtelijke uitnodiging	1
Overig	1

Bij zeven provincies is een uitspraak gedaan over de afvaardiging. Bij drie provincies vinden zowel afvaardigingen via de besturen van organisaties plaats als via verkiezingen. In afwijking op de procedure bij alle provincies worden bij de provincie Noord Holland de afgevaardigde leden door de organisaties benoemd (figuur 1).



Figuur 1: zekering van vertegenwoordiging van de achterban

3.5.2. Participatieve kenmerken van de organen

Voor de participatieve kenmerken in de provincies is gevraagd hoe de provincies de burger betrekken bij het besluitvormingsproces. De vragen zijn verdeeld over het actief laten participeren van de burger en een passieve wijze van laten participeren. De actieve benadering is onderzocht door aan de provincies of burgers te vragen of ze daadwerkelijke worden betrokken (tabel 7). De meeste provincies geven aan dat ze burgers niet actief betrekken bij het besluitvormingsproces, alleen Gelderland en Groningen doen dat wel. In Gelderland gebruikt men daarvoor informatiebijeenkomsten. De provincie Zeeland geeft aan dat ze de burger alleen betreft op projectniveau en niet op gebiedsniveau. De passieve invulling van de participatie is vervat in vragen over de beschikbaarheid van de vergaderingen. Bij vijf provincies zijn de vergaderingen van de gebiedsorganen openbaar. In de provincies Limburg en Drenthe zijn de vergaderingen besloten (tabel 6).

<i>Tabel 7 Aantal besloten of openbare vergaderingen</i>		<i>Tabel 6 Worden burgers bij de besluitvorming betrokken?</i>	
Openbaar	5	Ja	2
Besloten	2	Nee	6

In de enquête is doorgevraagd op de intentie van de bijeenkomsten van de gebiedsorganen. Dit op basis van de punten die besproken worden in een vergadering. Daarbij geven de provincies aan, op de provincie Zeeland na, dat er zowel bespreek als beslispunten zijn (tabel 8). De punten op de agenda worden voorbereid door de provincie in bijna alle provincies. Daarmee lijkt er eenzijdig georiënteerde besluitvorming plaats te vinden. Zoals ook al is aangegeven is de consultatie bij de burger alleen in Zeeland geregeld, en dan alleen via informatiebijeenkomsten. Er staan nergens inspraakavonden, hoorcommissies, Lokale Agenda 21 of burgerinitiatieven als instrument aangegeven om actief met de burger te praten. De provincie Drenthe geeft aan dat de participatie via de vertegenwoordiger van het gebiedsorgaan is geborgd. De provincie Drenthe heeft een dorpenvertegenwoordiger en is zij in dat opzicht beter vertegenwoordigd vanuit de lokale bevolking dan de andere provincies.

Tabel 8 Agenda Indelingen van de vergaderingen

Slechts besluitpunten	0
Besluit en bespreekpunten	7
Alleen bespreekpunten	1

Tabel 9 Door wie wordt de vergadering voorbereid

De provincie	5
Een van de leden	1
Het decentraal orgaan heeft een eigen secretariaat	1
Anders namelijk, voorzitter, provincie en secretaris	1

3.5.3. Legitieme kenmerken van de organen

Het decentrale gebiedsgerichte orgaan heeft vele rollen. Er zijn vijf rollen benoemd, adviserend, besluitvormend, projectinitieërend, informeren en dynamiserend. De laatste rol is vooral een uitvloeisel van het Leader I, Leader II en Leader+ programma⁴, waarbij het gebiedsorgaan de lokale bevolking dient te enthousiasmeren om projecten te initiëren. De rollen die in de enquête zijn benoemd (tabel 10) zijn ook allen ten minste een keer genoemd door een provincie als rol van het gebiedsorgaan. De provincie Noord Brabant is de enige die expliciet de besluitvormende rol heeft toegekend.

Tabel 10 Wat is de rol van het decentrale adviesorgaan?

Adviserend	8
Besluitvormend	1
Project initiërend	7
Informierend	5
Dynamiserend (aanjager van gebiedsinitiatieven)	6

Er zijn over de agendapunten vragen te stellen die de legitimatie kunnen raken. De voorstellen die behandeld worden moeten in het licht worden gezien van de eigenschappen van tabel 10. Als een gebiedsplan wordt besproken, en dit is slechts informeren dan valt daar weinig aan te onttrekken qua legitimatie. Als er een advies gevraagd wordt, of een verplicht advies, hangt er meer van af. Over het algemeen worden de gebiedsorganen gebruikt voor de behandeling van projectvoorstellen waarvoor subsidie wordt aangevraagd (tabel 11). In mindere mate voor gebiedsplannen of inrichtingsplannen.

Tabel 11 Geagendeerde voorstellen

Projectvoorstellen	8
Gebiedsplannen	6
Inrichtingsplannen	4
Financieringsvoorstellen	5
Overig,	2

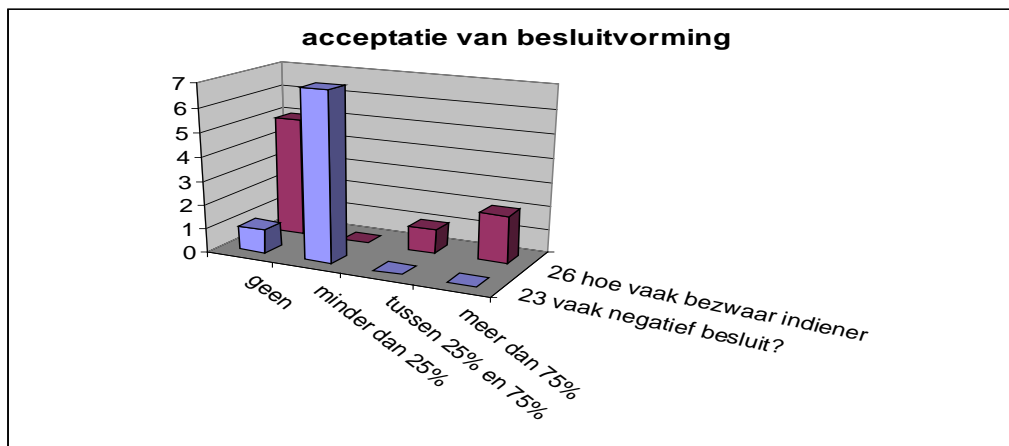
Als projectindieners hun belangen behandeld zien in een vergadering worden zij alleen bij de provincies Gelderland en Groningen uitgenodigd. Wel is het bij vijf provincies mogelijk een vergadering bij te wonen, in drie provincies worden belanghebbenden niet betrokken bij het besluitvormingsproces. Ze worden alleen op de hoogte gehouden, vaker mondeling dan schriftelijk (tabel 12).

Tabel 12 Hoe wordt naar belanghebbenden gecommuniceerd?

Schriftelijk	6
Mondeling	7
Niet	0
Overig	1

⁴ "Leader+ is bedoeld om de actoren ertoe aan te zetten zich te bezinnen op het ontwikkelingspotentieel van hun gebied in een langeretermijnperspectief. De plaatselijke actoren passen de originele strategie die zij zelf hebben ontwikkeld, toe.", Europese Unie, http://europa.eu/legislation_summaries/regional_policy/provisions_and_instruments/q24208_nl.htm, 19 september 2010.

De kans dat er negatieve adviezen of besluiten worden genomen is klein. Alle provincies adviseren in minder dan een kwart van de gevallen negatief (figuur 2). Van de negatieve adviezen appelleert slechts een klein deel subsidieaanvragers via bezwaar (figuur 2). Beroepszaken zijn niet voorgekomen volgens de enquête. Dat lijkt er op te duiden dat de acceptatie hoog is van wat de decentrale organen besluiten of adviseren.



Figuur 2: Acceptatie van besluitvorming

Verder lijkt de ontevredenheid met de besluitvorming vaak telefonisch afgehandeld te worden (tabel 13). Het indienen van een formele klacht gebeurt zelden, bezwaren komen vaker voor.

Tabel 13 Uitingsvormen van ontevredenheid over de besluitvorming	
Incidentele telefonische klacht	5
Schriftelijke informele klacht	2
Schriftelijke formele klacht	1
Indienen van bezwaar	2
Indienen van beroep	0

3.6. Conclusies

De naamgeving van de decentrale organen komt overeen, de meest voorkomende naam is gebiedscommissie, zoals ook wordt gebruikt in de landinrichting. Daarnaast hebben de zogenoemde reconstructieprovincies de reconstructiecommissies. Voor het overige zijn er platforms, streekcommissies en Local Action Groups. Deze laatste term komt uit het Leader programma van de Europese Unie. Ook andere organen, zoals de gebiedsplatforms in de provincie Fryslân, kunnen functioneren als Local Action Group.

3.6.1. Representatie

Duidelijk is dat de leden worden aangesteld. De dominante rol van de provincie is daarmee ook duidelijk. Wel hechten provincies waarde aan de achterban van de leden. Die achterban heeft veelal gekozen voor bestuursleden die afgevaardigd worden en in een enkel geval wordt de afgevaardigde ook direct gekozen om zitting te nemen in het orgaan.

Het representatievraagstuk wordt verschillend benaderd. De provincie die geen andere partijen heeft aangesteld dan overheidspartijen, is via de reguliere verkiezingen wel representatief. De deelname van individuele leden aan een gebiedsorgaan is twijfelachtig als het gaat om representatie. De gewone burger participeert niet, alleen belangenorganisaties. Alleen in Drenthe is een dorpenvertegenwoordiger aangesteld, wat interessant is voor nader onderzoek. Hoe vertolkt hij/zij de rol en kijkt deze aan tegen zijn participatieve rol? Ook is er bij slechts één provincie besluitvormende rechten toegekend aan het decentrale orgaan. Wordt Gedeputeerde Staten bij deze provincie dan geheel uitgesloten of zijn er constructies gevonden waardoor toch aan Provinciale Staten verantwoording kan worden afgelegd? De legitimatie lijkt beperkt te worden gevoed in de provincies. Er is weinig tegenwicht uit de direct belanghebbenden.

3.6.2. Legitimiteit

Op één provincie na zijn alle organen slechts projectinitieënd, informerend en adviserend. Alleen in Noord-Brabant heeft het gebied ook een besluitvormend karakter.

Het type voorstellen dat op de agenda wordt gezet zijn voor alle provincies projectvoorstellen, door zes provincies worden ook de gebiedsplannen geagendeerd. De betrokkenheid van direct belanghebbenden heeft geen gemene deler. Bij sommige provincies kunnen belanghebbenden actief deelnemen, bij andere provincies worden belanghebbenden passief betrokken of zelfs helemaal niet.

De communicatie beperkt zich tot schriftelijk benaderen door middel van ontvangstbevestigingen en advertenties. Er is weinig ontevredenheid, maar ook weinig negatieve besluitvorming. Er is dus ook geen blijf van ontevredenheid zichtbaar. Mocht dit zich voordoen, dan wordt het veelal telefonisch opgelost. Formele procedures zoals bezwaar en beroepszaken komen weinig tot niet voor.

3.6.3. Participatie

De participatieve kenmerken van de gebiedsgerichte organen zijn verassend. In eerste instantie geeft een grote meerderheid aan dat burgers niet betrokken worden in de besluitvorming. En worden ze dat wel dan via informatiebijeenkomsten. De vergaderingen zijn bij een meerderheid wel openbaar of deels openbaar. De agenda's worden gevoed met besluitpunten, maar zoals blijkt bij de vraag over het karakter van het orgaan is slechts in één provincie een besluitvormende rol toebedeeld. De overige provincies kennen slechts een informerende, projectinitieënde rol toe. De zelfstandigheid van de organen lijkt beperkt, in de meeste provincies is het de provincie zelf die de agenda voorbereidt, in twee andere gevallen doet een andere partij dat.

3.6.4. Tussenconclusie

Op basis van de resultaten uit dit hoofdstuk zijn de verschillende vormen van gebiedsgericht beleid beschreven. Deze vormen kunnen worden getypeerd. Er is sprake van een formele en informele groepen, er zijn co-discisie en monodiscisie groepen, er is sprake van een brede en een smalle agenda. De uitwerking naar type volgt in het hoofdstuk hierna. Daar wordt verder ingegaan op verschillen en overeenkomsten tussen de provincies en wordt de keuze uitgewerkt voor het verdiepend onderzoek.

4. DEMOCRATISCHE INVULLING VAN GEBIEDSGERICHT BELEID

Het gebiedsgericht werken is in het vorig hoofdstuk onderzocht. De lat waartegen deze wijze van besturen wordt gelegd is die van de democratische invulling. Democratisch gehalte kan worden uitgedrukt in legitimiteit, participatie en representatief bestuur casu quo beleid. In dit hoofdstuk wordt die definitie verder uitgewerkt en geoperationaliseerd. Dit in lijn met de theoretische benadering zoals in hoofdstuk 2 is weergegeven. De onderzoeksgegevens worden hiervoor gehaald uit een viertal provincies.

4.1. Methodologie

Het tweede deel van het onderzoek naar democratisch gehalte bestaat uit een verdiepingsslag van onderzoek binnen vier provincies. Een eerste inventarisatie langs alle provincies heeft laten zien dat er overeenkomsten en verschillen zijn. Op basis van die resultaten wordt in dit hoofdstuk gerapporteerd over een diepteonderzoek binnen provincies. In eerste instantie zal op basis van overeenkomsten en verschillen een keuze gemaakt worden uit de onderzochte provincies.

In deze provincies is een vorm van decentraal besturen, maar op basis van agendaonderwerpen (vraag, samenstelling en bevoegdheden) wordt een clustering gemaakt. Uiteindelijk zijn vier provinciale stijlen genomen voor verder onderzoek.

De wijze van gebiedsgericht beleid is in eerste instantie onderzocht via enquêtes, ook zijn interviews afgenomen en is een deel van het onderzoek gedaan via literatuuronderzoek. Deze gecombineerde onderzoeksmethode, triangulatie genaamd, moet leiden tot een beoordeling van verschillende vormen van gebiedsgericht beleid.

Het eerste deel van het onderzoek naar de verschillende vormen van gebiedsgericht beleid is onderzocht via een enquête. Onderzoek in de vergaderstukken en archieven, alsook de interviews zal alleen worden gedaan in vier provincies. De keuze voor de vier provincies wordt hierna toegelicht. Per deelonderzoek is aangegeven hoe het democratisch gehalte is onderzocht.

4.2. De keuze van de vier provincies

Voor het onderzoeken van de kwaliteit van het democratisch gehalte zijn vier van de twaalf provincies onderzocht. Om het zogenoemde diepteonderzoek representatief te laten zijn is de selectie van de provincies gerelateerd zijn aan de uitkomsten van de enquête. De resultaten van de enquête laten zien dat er overeenkomsten en verschillen zijn. Deze overeenkomsten en verschillen worden uiteengezet in tabel 14. De categorisering is gebruikt voor een selectie van vier provincies die representatief zijn voor alle twaalf provincies.

De bepalende vragen zijn:

a. Representatie;

- i. Vraag 10: Hoe worden de leden aangesteld?
Benoemd: score -
Op ambtelijke uitnodiging/overig: score +
- ii. Vraag 12: Hoe is de vertegenwoordiging van de achterban gezekerd?
Namens een bestuur: score –
Gekozen: score +
- iii. Vraag 13: Speelt de keuze van de achterban een rol bij het aanstellen van de leden?
Ja: score +
Nee: score -

b. Legitimiteit;

- i. Vraag 21: Hoe worden direct betrokkenen betrokken bij het proces?
 - Passief: score +/-
 - Actief: score +
 - Niet: score -
- ii. Vraag 24: In welke mate kunnen de belanghebbenden zich vinden in de besluitvorming?
 - Meer dan de helft wel: score +
 - Meer dan de helft niet: score -

c. Participatie;

- i. Vraag 14: worden burgers betrokken bij de besluitvorming?
 - Ja: score +
 - Nee: score -
- ii. Vraag 16: Zijn de vergaderingen besloten of openbaar?
 - Openbaar: score +
 - Besloten: score -

De keuze voor het betrekken van de provincie in het tweede onderzoek hangt af van de vorm. Er is gekeken naar de verschillen tussen de provincies. Daarvoor is gebruik gemaakt van de vragen in de enquête. Waar provincies op een zelfde wijze lijken te functioneren, zijn deze geclusterd. Door scores te verbinden aan de vragen is het mogelijk om een optelsom te maken van de onderdelen representatie, participatie en legitimiteit. De onderdelen zijn gescoord door middel van een +, en +/- of een -. Alleen wanneer een provincie geen score heeft op één van de onderdelen (een 0), zal deze provincie niet worden meegenomen in het tweede onderzoek. De resterende provincies worden beoordeeld, waarbij unieke eigenschappen bepalen welke provincies nader zullen worden onderzocht. Een score kan gelijk uitvallen, maar dan is het nog steeds mogelijk om een unieke eigenschap te hebben (zoals de provincie Drenthe die als enige een dorpenvertegenwoordiger heeft). De scores van de provincies zijn opgenomen in tabel 14.

Tabel 14 uitkomsten scores indicatoren voor keuze vier provincies

<i>Provincie</i>	<i>Representatie</i>	<i>Legitimiteit</i>	<i>Participatie</i>
Limburg	---	+0	--
Noord Brabant	---	--	++
Zeeland	---	++	++
Noord Holland	-0+	0+	++
Gelderland	---	++	++
Fryslân	+0-	+-	+-
Drenthe	---	+-	--
Groningen	++	++	++

Tabel 15 Keuzemogelijkheden provincies op basis van uniekheid en representatie

<i>Categorie</i>	<i>Keuzeopties</i>	<i>Keuze</i>	<i>Argumentatie</i>
<i>Representatie</i>	Drenthe of Zeeland (gelijke score)	Drenthe	Keuze om de de +/-score Drenthe heeft de meeste actoren
<i>Representatie</i>	Noord Holland of Fryslân (gelijke score)		een 0-score op één van de drie onderdelen
<i>Representatie</i>	Limburg of Gelderland (hoge lage score)	Gelderland	Alles negatief
<i>Representatie</i>	Groningen	Groningen	uniek
<i>Representatie</i>	Noord Brabant	Noord Brabant	Besluitvormende bevoegdheden
<i>Legitimiteit</i>	Keuze tussen Gelderland en Groningen	Groningen	Groningen kan Gelderland vertegenwoordigen
<i>Legitimiteit</i>	Keuze tussen Fryslân en Drenthe	Drenthe	Drenthe is al een keuze en kan Fryslân vertegenwoordigen
<i>Legitimiteit</i>	Zeeland	Zeeland	
<i>Legitimiteit</i>	Limburg		Heeft een 0-score
<i>Legitimiteit</i>	Noord Brabant		Heeft een 0-score
<i>Legitimiteit</i>	Noord Holland		Geen keuze door 2 x 0-score
<i>Participatie</i>	keuze tussen Limburg of Drenthe,	Drenthe	Op basis van representatie al gekozen, kan Limburg

<i>Categorie</i>	<i>Keuzeopties</i>	<i>Keuze</i>	<i>Argumentatie</i>
<i>Participatie</i>	Zeeland, Gelderland of Groningen	Groningen	vertegenwoordigen voor participatie Kan Gelderland en Zeeland vertegenwoordigen voor Participatie, provincie reeds gekozen op basis van representatie
<i>Participatie</i>	Noord Brabant, Noord Holland of Fryslân	Noord Brabant	Noord Brabant identiek als in Noord Holland en Fryslân.

Uit tabel 15 blijkt dat de overeenkomsten bij participatie vele malen groter zijn dan bij legitimiteit. De keuzes voor de provincies wordt stapsgewijs genomen, eerst via representatie, daarna via participatie en daarna via legitimiteit. Op basis van de enquête is gebleken dat de provincie Drenthe er het meest uitspringt voor wat betreft het representatieve gehalte. Drenthe heeft de meeste afvaardiging uit het veld, inclusief een afgevaardigde namens de dorpen. De provincie Noord-Brabant is een provincie die het meest uitspringt doordat de gebiedscommissie besluitvormende bevoegdheden heeft gekregen.

De gekozen provincies

Alle provincies hebben unieke eigenschappen op één van de drie onderdelen of kunnen de andere provincies daarin vertegenwoordigen. Noord Holland heeft te veel 0-scores en valt af om de gegevens betrouwbaar te laten zijn. Limburg en Fryslân hebben 0-scores, maar kunnen vertegenwoordigd worden, waardoor ook deze provincies afvallen. Daarmee blijven Drenthe, Gelderland, Zeeland, Noord Brabant en Groningen over. Groningen steekt ten opzichte van Zeeland meer af, aangezien Zeeland door Drenthe ook al vertegenwoordigd kan worden door een gelijke score op representatie, waarmee Zeeland afvalt. De keuze valt daarmee op de provincies Drenthe, Gelderland, Noord Brabant en Groningen.

De vormen die deze provincies typeren worden voor dit onderzoek afgeleid van de participatieladder van Pröpper en Steenbeek (1998). Voor de participerende bestuursstijlen kennen Pröpper en Steenbeek de volgende stijlen:

De interactieve stijlen

1. Faciliterende stijl
2. Samenwerkende stijl
3. Delegerende stijl
4. Open participatieve stijl

De niet-interactieve stijlen zijn er:

1. Gesloten participatieve stijl
2. Open autoritaire stijl
3. Gesloten autoritaire stijl

Aangezien de gebiedsgerichte aanpak in basis een samenwerkingsvorm is, valt geen van de provinciale stijlen onder de niet-interactieve stijlen. Daarmee komt de verdeling van de stijlen bij gebiedsgerichte organen in een spectrum van vier stijlen. Deze vier-puntsschaal zegt niets over de mate van het democratisch gehalte, aangezien de stijlen van Pröpper en Steenbeek over interactie gaan en niet over democratisch gehalte. In het laatste hoofdstuk van mijn onderzoek zal ik nog aandacht besteden aan de typering in relatie tot democratisch gehalte. Ik gebruik de bestuursstijlen van Pröpper en Steenbeek alleen om de werkwijze van de provincies te categoriseren. De vergelijking tusse de definitie participatie in dit onderzoek en die van Pröpper en Steenbeek zou tot verwarring leiden, aangezien zij uitgaan van de deelname van overheden in een samenwerkingsproces. In dit onderzoek is de deelname van burgers aan overheidsorganisaties het uitgangspunt.

Tabel 16 Participatiestijlen per provincies

Participatie bestuursstijl	Faciliterende stijl	Samenwerkende Stijl	Delegerende Stijl	Open participatieve Stijl
Kenmerken	Orgaan neemt besluiten	In het orgaan worden beslissingen genomen, Eventueel via mandaat	Beslissingen worden in het orgaan afgestemd	Het orgaan adviseert (zwaarwegend)
Voorbeeld provincies	Noord Brabant	Drenthe Zeeland	Groningen	Noord-Holland Fryslân Gelderland Limburg

4.3. Operationalisatie van het onderzoek naar de vier provincies

Het gekozen *begrip* bij het vormen van de eerste onderzoeksopzet is Democratisch gehalte bij Gebiedsgericht beleid. In hoofdstuk 3 is dat geoperationaliseerd. Daarbij is gekozen om alleen provincies te onderzoeken, waarbij dat ook gelijk de afbakening van het onderzoek is in de schaal van het openbaar bestuur. De *afbakening* wordt in het tweede onderzoek verder aangescherpt door in de vier provincies een diepteonderzoek uit te voeren. De operationalisatie van het diepteonderzoek zal zich meer richten op de dimensies van democratisch gehalte, zijnde participatie, representatie en legitimiteit in de toepassing bij het gebiedsgericht beleid. De *centrale onderzoeksvariabelen* die uit de theorie voortkomen zijn representatie, participatie en legitimiteit. De centrale onderzoeksvariabelen worden onderzocht in de provincies Groningen, Noord-Brabant, Drenthe en Gelderland. De centrale variabelen zijn geconcretiseerd naar dimensies, indicatoren en onderzoeksvragen.

De tweede onderzoeksvraag die wordt beantwoord is:

Hoe wordt democratisch invulling gegeven bij gebiedsgericht beleid?

- a. Welke partijen zijn betrokken bij het integraal gebiedsgericht beleid?
- b. Op welke wijze wordt invulling gegeven aan de mogelijkheid te participeren in het integraal gebiedsgericht beleid?
- c. Op welke wijze verzorgt de provincie de representatie bij de uitvoer van het integraal gebiedsgericht beleid?
- d. Op welke wijze wordt de legitimiteit van de besluitvorming gewaarborgd in het integraal gebiedsgericht beleid?

4.3.1. Inrichting diepteonderzoek in vier provincies

De uitwerking naar dimensies, indicatoren en definities geeft een overzicht waarbinnen per indicator veldonderzoeken gedaan zijn. De vragen zijn onderzocht in de vier provincies door een tweevoudige onderzoeksmethode, zijnde literatuuronderzoek en interviews. De onderzoeksobjecten zijn provincies (N=4). De leden van de gebiedsgerichte organen zijn benaderd voor het diepte onderzoek (N=8). Daarnaast zijn belanghebbenden geënquêteerd (N=8) en zijn de ambtelijke coördinatoren geïnterviewd (n=4).

4.3.2. De Dimensie Representatie

Representatie kent drie hoofdbetekeningen die overeenkomen met het rol-model, het consensusmodel en het politieke partijen-model. De uitwerking van representatie naar normatieve theoriën, de klassiek liberale theorie en afspiegelingstheorie wordt in dit onderzoek niet meegenomen. Alleen de uitwerking van de modellen is in dit onderzoek meegenomen. In de literatuur is aangegeven dat de theorieën te weinig empirisch onderzocht zijn. Door Birch (Thomassen, 1981, p.149) wordt aan representatie drie hoofdbetekeningen gegeven. De overeenkomende modelbenaming is gegeven door Wahlke en Burke (Thomassen, 1981, p.157). Deze modellen en bijbehorende betekenissen zijn.

- 1) Rol-model: De handelingen van de agent in naam van zijn principaal
- 2) Consensus-model: Een persoon deelt kenmerken van een categorie mensen
- 3) Politieke Partijen-model: Een persoon symboliseert de identiteit of de kwaliteiten van een categorie mensen.

Ad 1 Het onderzoek van de dimensie representatie in de betekenis van het "rol-model" is gekoppeld aan de vraag of er sprake is van pure vertegenwoordiging. In onderzoek van Burke en Wahlke is mate van pure vertegenwoordiging verdeelt in afvaardiging als trustee, delegate of politico (Thomassen, 1981, p.157). Bij de rol van trustee is minder sprake opdrachtnemerschap als bij een delegate. De politico laat opdrachtnemerschap afhangen van de aard van het probleem. De tweede indicator is de mate van vertegenwoordiging, de trustee streeft dit in mindere mate na, de delegate juist meer. De politico zit daar tussenin. Daaruit vloeit de derde indicator voort, mate van afstemming met de achterban. De trustee zal dit minimaal houden, de delegate stuurt hier veel op aan. De Politico zal veel moeten afstemmen om een goede probleemperceptie te krijgen.

De *Indicatoren* op basis van het rol-model zijn voor dit onderzoek:

1. Mate van opdrachtnemerschap
2. Mate van vertegenwoordiging in de besluitvorming
3. Mate van afstemming met de achterban

Ad 2. Het onderzoek naar representatie dat is gekoppeld aan het consensus-model richt zich op vertegenwoordiging vanuit een groep met gezamenlijke belangen (Denters e.a., 1990, p. 99). Verba en Nie (Denters e.a., 1990, p.99) duiden representatie als in overeenstemming zijn met de probleemperceptie van de achterban, in overeenstemming zijn over de prioritering van de probleemperceptie en de mate waarin de representatie de problemen aanpakt waarin de afgevaardigde actief is. Deze driedeling wordt 'measurement of concurrence' genoemd.

De Indicatoren die in dit onderzoek uit het 'measurement of concurrence' worden afgeleid zijn:

1. Borging van gezamenlijkheid van de belangen
2. Prioritaire eigenschappen van belangen
3. Soort inbreng in de besluitvorming

Ad 3. Het onderzoek gekoppeld aan het politieke partijen-model is moeilijker te vervatten in concrete indicatoren. Er is weinig empirisch onderzoek naar dit model gedaan in een meerpartijstelsel (Thomassen 1981, p.167). Het politiek partijen-model werkt alleen als de partijen reële keuzes kunnen bieden aan de kiezers op basis van eigen programma's met verschil tussen partijen. De identiteit van de partijen moeten kunnen worden getypeerd. Verder moet er voldoende consistentie zijn in de beleidsprogramma's van de partijen om uitvoering mogelijk te maken. De soort inbreng in de besluitvorming is daarom relevant. Tot slot moet er een afstemming zijn met de achterban op basis van verkiezingen, wat voor de overeenstemming tussen kiezer en afgevaardigde zorgt (Denters ea. 1990, p. 102).

De Indicatoren die in dit onderzoek op basis van het politiek partijen-model worden gebruikt zijn :

1. Typering van de identiteit
2. Soort vertegenwoordiging
3. Soort inbreng in de besluitvorming
4. Mate van afstemming met de achterban

Keuze voor de indicatoren

De dimensie representatie onderzoek ik op drie indicatoren. De eerste indicator, mate van representatieve vertegenwoordiging, is gebaseerd op indicatoren uit de uit de theorieën van de rol-, consensus- en het politieke partijen model: verdeling van vertegenwoordigers, mate van vertegenwoordiging in de besluitvorming, en soort vertegenwoordiging.

De tweede indicator, mate van representatieve herkenbaarheid, is eveneens gebaseerd op de drie hiervoor genoemde modellen, maar dan op de kenmerken: typering van identiteit, borging van gezamenlijke belangen, en mate van opdrachtnemerschap.

De derde en laatste indicator voor de dimensie representatief gehalte is gebaseerd op de indicatoren; soort inbreng in de besluitvorming en mate van vertegenwoordiging in de besluitvorming. Deze indicator noem ik Mate van representatieve inbreng in het besluitvormingsproces.

De indicatoren

1. Mate van representatieve vertegenwoordiging
2. Mate van representatieve herkenbaarheid en
3. Mate van representatieve inbreng in het besluitvormingsproces.

4.3.3. De Dimensie Legitimiteit

Legitimiteit kent drie invalshoeken: acceptatie, vertrouwen en tevredenheid. Acceptatie van beleid is voor gebiedsgericht werken van belang vanwege de vaak gemeenschappelijke verantwoordelijkheid en gemeenschappelijk belang. Als er geen hiërarchische vorm aanwezig is heeft het voordelen als iedereen de besluiten accepteert. Daarnaast is ook vertrouwen van belang bij het uitoefenen van gebiedsgericht werken. De toepassing van gebiedgericht beleid wordt veelal bottom-up genoemd, waarbij het vertrouwen in de overheid echt goed moet zijn om samen te kunnen werken met de mensen en organisaties uit een gebied. De dimensie die wordt onderzocht is de vorm van acceptatie. Acceptatie is een belangrijke vorm van Legitimiteit. Als besluiten niet worden geaccepteerd is de kracht van een gebiedgericht bestuur niet aanwezig. Deze vorm is voor gebiedsgericht beleid belangrijker dan vertrouwen of tevredenheid. Legitimiteit als vertrouwen wordt het meest onderzocht en richt zich met name op het functioneren van de rechtsdragers of het rechtssysteem, waarbij ook combinaties worden aangegaan in het onderzoek. De keuze voor het onderzoeken van legitimiteit

via acceptatie is gemaakt, omdat de rol van het gebiedsorgaan meer de nadruk in het onderzoek heeft dan het functioneren ervan. Oftewel of de deelnemers in het orgaan daadwerkelijk goed hun werk doen en daarmee vertrouwen wekken is van minder belang, dan of dat het orgaan op zichzelf geaccepteerd wordt.

De (toepasbare) *indicatoren* van acceptatie zijn

1. Institutioneel vertrouwen
2. Het verband tussen handelen en evalueren van de gezagsdrager
3. Acceptatie via het vertrouwen in de ambtsdrager
4. De afstand tussen burgers en overheid is dusdanig klein dat het handelen van de overheid inzichtelijk is voor de burger om zich daarvan in kennis te stellen.
5. Beleid en regels moeten helder en duidelijk zijn opgesteld.
6. Rechtvaardige besluitvorming moet inzichtelijk zijn.

De keuze om institutioneel vertrouwen samen te voegen met handelen van de gezagsdrager en acceptatie via vertrouwen is een logische keuze. Institutioneel vertrouwen wordt als clusterindicator gebruikt voor het vertrouwen in het gezag en haar handelingwijze, zowel bestuurlijk als ambtelijk. De indicator: afstand tussen burger en overheid, en ook de indicator: helder en duidelijke regelgeving worden samengevoegd tot de indicator transparante besluitvorming. Tot slot houd ik dan de indicator rechtvaardige besluitvorming over. Het onderzoek richt zich niet op de juridische context van gebiedsgericht beleid, rechtvaardigheid heeft om die reden een te beladen ondertoon gericht op het recht. Omdat het hier gaat om een kwalitatief onderzoek naar het handelen van organen is de indicator zorgvuldige besluitvorming.

Keuze voor de indicatoren

De dimensie legitimiteit is onderzocht op drie indicatoren. Daarbij heb ik een aantal uit de theorie afkomstige functies samengevoegd. Ik onderzoek legitimiteit vanuit de invalshoek acceptatie. Daarvan zijn de indicatoren:

1. Mate van institutioneel vertrouwen
2. Mate van transparante besluitvorming
3. Mate van zorgvuldige besluitvorming

De indicator institutioneel vertrouwen wordt breed beschouwd, niet alleen het vertrouwen in de ambtsdragers, maar ook in de bestuurders ofwel de gezagsdragers is meegenomen. De mate van transparantie is ruim onderzocht. Er is gekeken naar de helderheid van regels en richtlijnen en de inzichtelijkheid en toegankelijkheid van de besluitvorming. De indicator zorgvuldige besluitvorming is onderzocht op de wijze waarop juridische verankering op het handelen van het gebiedsgerichte orgaan aanwezig is. Daarin is meegenomen of er voldoende aandacht is besteedt aan de rechten en plichten van een bestuursorgaan. Er moet dan gedacht worden aan de regels die gelden volgens het bestuursrecht, zoals de Algemene Beginselen van Behoorlijk Bestuur (ABBB).

4.3.4. De dimensie participatie

Het onderzoek naar participatief gehalte is geoperationaliseerd vanuit twee theorieën. Die theorieën zijn interactief bestuur en participatief bestuur. Interactief bestuur is onder andere beschreven door De Bruin (1998). Hij kent aan interactief bestuur een viertal functies toe. Deze functies zijn imagoverbetering, draagvlakvorming, versterking van politieke cultuur, verbetering van kwaliteit van visie. Ook Dahl (Thomassen, 1981) benoemt aspecten van interactief bestuur, zijne openheid, voorlichting en inspraak. Volgens Pröpper en Steenbeek (Bestuurskunde, 1998) is interactief bestuur succesvol als wordt voldaan aan een zestal kernvoorwaarden. Deze voorwaarden zijn:

1. Openheid
2. Duidelijkheid over de rol en inbreng van het bestuur en van de participant(en).
3. Meerwaarde van participatie
4. Constructieve relatie tussen bestuur en participant(en).
5. Geschikte problematiek
6. Voldoend personele capaciteit en hulpmiddelen.

Participatief bestuur wordt in de empirie als centraal onderwerp weinig beschreven. Korsten heeft geschreven over Participatie en Politiek (Nijmegen, 1977). Hij gaf aan dat participatie enerzijds doelstellingen kent (waarmee de wijze waartoe het leidt wordt beschreven) en anderzijds wordt gebruikt om te ordenen in

stromingen (Van der Eijk). Daarmee gaf hij niet een verklaring van participatie maar gebruikte het als vanzelfsprekend middel in de vorming van beleid. Korsten geeft aan de toepassing van participatief bestuur een zestal doelstellingen. De 6 doelstellingen (R.A.R.O-advies, 1970) zijn:

1. Voorlichtingsfunctie
2. Beïnvloedingsfunctie
3. Peilingfunctie
4. Doelmatigheidsfunctie
5. Legitimiteitsfunctie
6. Politieke bewustwordingsfunctie

Een keuze uit de functies, doelstellingen, aspecten en kernvoorwaarden vormen *indicatoren* voor de dimensie participatief gehalte van dit onderzoek.

Keuze voor de indicatoren

De dimensie participatie kent voor het gebiedsgericht beleid een veelheid aan indicatoren in de theorie. De toepasbare indicatoren zijn.

1. Indicator Openheid
2. Indicator Voorlichting
3. Indicator Inspraak
4. Indicator Draagvlakvorming

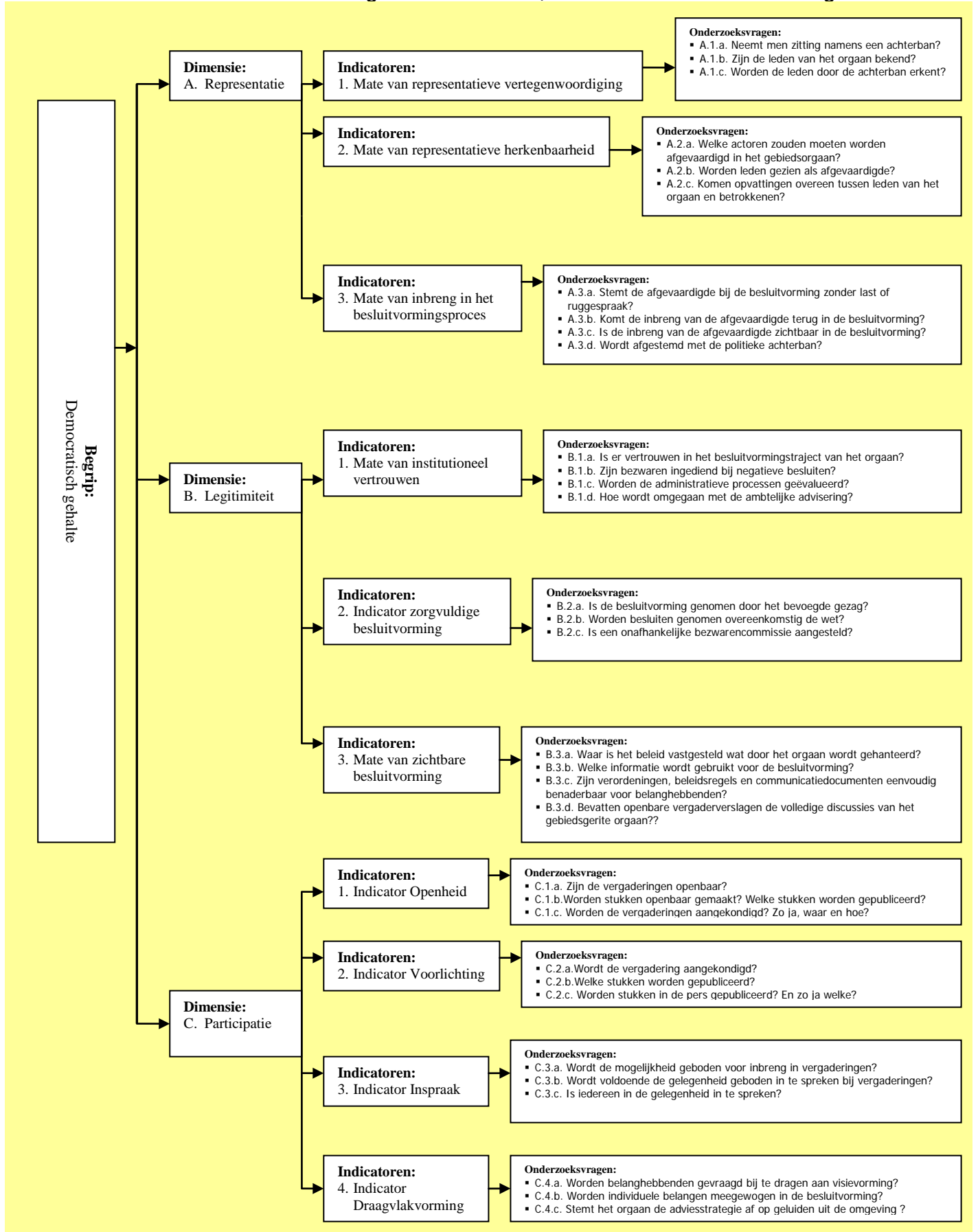
Openheid is van belang voor de toegankelijkheid van het orgaan, waarmee ook een participatieve rol wordt verdedigd, hoe opener en toegankelijker hoe democratischer. De indicator voorlichting helpt mee met het bekend maken van het handelen van het orgaan, wat ook leidt tot meer betrokkenheid waardoor meer participatie kan worden verwacht.

4.3.5. Stroomschema onderzoeksmodel

De keuze voor de indicatoren uit de dimensies representatie, legitimiteit en participatie wordt in het volgende schema uiteengezet, aangevuld met onderzoeksvragen. Deze vragen komen deels voort uit literatuur onderzoek en worden deels aangevuld met vragen uit de eerder afgenomen enquête uit dit onderzoek.

De onderzoeksvragen zullen worden beantwoord door middel van enquête- en interviewvragen. De vragenlijsten van zowel de enquête als van het interview zijn opgenomen in de bijlagen.

Tabel 17 Stroomschema democratisch gehalte: dimensies, indicatoren en onderzoeksvragen



4.4. Analyse van het gebiedsgericht beleid in de vier provincies

4.4.1. Verantwoording

Zoals in hoofdstuk 4.2. is aangegeven richt het onderzoek zich op vier provincies, Noord Brabant, Groningen, Drenthe en Gelderland. Daarvoor zijn enquêtes uitgezet en interviews afgenomen. Het onderzoek in de vier provincies is grotendeels uitgevoerd via interviews. Door omstandigheden is bij de provincie Noord Brabant geen interview afgenomen en zijn daar geen enquêtes uitgezet. De informatie verzameling is daar via literatuuronderzoek tot stand gekomen. Via de provincie en de website van de leedergroep Maas en Meierij is informatie opgevraagd. Voor het onderzoek zijn gebruikt: het toetsingskader provinciale leedergroepen, het ontwikkelingsplan leader De Maashorst en Meierij en het reglement van orde provinciale leedergroepen. Voor de overige provincies zijn de interviews de basis geweest voor het onderzoek, aangevuld met informatie van de websites. Alleen uit Gelderland en Drenthe zijn enquêtes geretourneerd waarmee aanvullende gegevens voor het onderzoek zijn verkregen. Een lijst van geïnterviewden en geënquêteerden is opgenomen in de bijlagen. Van de interviews is per interview een verslag gemaakt (niet woordelijk). De verslagen zijn niet bijgevoegd als bijlage. De verslagen zijn aan de geïnterviewden voorgelegd. Een enkele reactie is terugontvangen met verbeterpunten. De verslagen zijn per provincie verwerkt en per dimensie geclusterd. De analyse op basis van de uitgewerkte verslagen volgt hierna.

4.4.2. De provincie Noord Brabant, de faciliterende stijl

Het eerste onderdeel van dit onderzoek naar gebiedsgerichte organen laat zien dat alleen de provincie Noord Brabant legitiem te noemen is. Het is een niet-participatieve en niet-representatieve wijze van besturen. Daarin verschilt deze provincie van elke van de andere drie provincies. Het orgaan heeft volgens de opgave van de enquête een besluitvormende bevoegdheid en valt daarmee onder de faciliterende stijl. Hierna volgt de uitwerking op basis van het literatuur onderzoek.

Representatie

Het onderzoek heeft de mate van representatie onderzocht op de mate van representatieve vertegenwoordiging, de mate van representatieve herkenbaarheid en de mate van inbreng in het besluitvormingsproces.

De representatie is op basis van de vastgestelde kaders door de provincie juridisch ingebed.

Er wordt geen expliciete keuze gemaakt voor afvaardiging of benoemen op persoonlijke titel. De leden zijn echter wel stemgerechtigd. Dat betekent dat met een achterban moet worden afgestemd om namens een achterban te stemmen. Anders wordt gestemd zonder last of ruggespraak en dat kan ook een persoonlijke afvaardiging betekenen. De betrokkenheid met een organisatie als achterban staat wel beschreven.

De representatieve vertegenwoordiging is op basis van de informatie zeer groot, of deze ook herkenbaar is blijkt niet uit de stukken. De inbreng in het besluitvormingstraject blijft beperkt tot adviezen, maar in die adviesvorming kan men ook namens een organisatie stemmen. Dat betekent dat er voldoende mogelijkheden zijn om maximaal representatief te zijn. Een kanttekening daarbij is dat de provincie de leden benoemd, eventueel op basis van de organisatie. Niet duidelijk is of er een volledige afspiegeling van de belanghebbenden bij het adviestraject wordt gecreëerd.

Legitimiteit

De legitimiteit is onderzocht door te kijken naar de mate van institutioneel vertrouwen, zorgvuldige besluitvorming en transparante besluitvorming. De legitimiteit van de leedergroep in Brabant op basis van vertrouwen is moeilijk in te schatten door de gebruikte bronnen. Er is in ieder geval transparantie betracht in de beschrijving van de werkprocessen. Er wordt daarin ook gebruik gemaakt van een onafhankelijke bezwarencommissie. De besluitvorming ligt te allen tijde bij Gedeputeerde Staten, daarmee het bevoegde gezag. Wat ontbreekt, is de mogelijkheid om de vergaderstukken te raadplegen. Daarmee daalt de legitimiteit op basis van op zich transparante besluitvorming.

Participatie

Het participatief karakter van de leadergroep Maas en Meierij en andere groepen in Noord Brabant is formeel. Van veel zaken is vastgelegd wat wel en wat niet kan. De vergaderingen zijn openbaar. De verslagen opvraagbaar, maar online niet beschikbaar. De participatie in de vergadering is alleen mogelijk op uitnodiging. Er is voldoende openheid, de voorlichting is via de website goed ontsloten. Alleen is de informatie niet actueel en zijn de vergaderagenda en de verslagen niet beschikbaar.

4.4.3. De provincie Groningen, de delegerende stijl

In het eerste deel van dit onderzoek bleek uit de enquête, dat de provincie Groningen representatief en legitiem bestuurt. De provincie is daardoor een niet-participatieve provincie. De toedeling naar delegerende stijl heeft te maken met de mate van inbreng, als niet-participatief orgaan kan alleen maar in het orgaan zelf worden afgestemd. Dat is tevens de reden geweest om deze provincie nader te onderzoeken. Door zowel legitiem als representatief te opereren wijkt de werkwijze af van elk van de drie andere provincies. Hierna volgt de uitwerking van de interviews.

Representatie

De mate van representatie is onderzocht op mate van representatieve vertegenwoordiging, mate van representatieve herkenbaarheid en mate van inbreng in het besluitvormingsproces. In Groningen is de mate van representatieve vertegenwoordiging bepaald door de aanstelling van de leden. Dit is op persoonlijke titel. Daardoor is de representatie zwak, maar er zijn wel veel leden die een achterban vertegenwoordigen. De overheidsafgevaardigden, zoals wethouders, hebben een achterban. Maar ook de zogenoemde themaleden houden contact met hun achterban. Themaleden zijn leden die zitting nemen op basis van hun expertise. Bijvoorbeeld op het vlak van Recreatie en Toerisme of dorpsbelangen. Daarmee is de vertegenwoordiging formeel minimaal, maar in de praktijk groter. De leden zijn bekend bij de achterban. De achterban vindt het ook belangrijk dat een afvaardiging in de commissie zit, aangezien bij vertrek van de huidige leden een opvolger wordt gekozen uit de achterban.

De herkenbaarheid van de leden is beperkt. Het is wel zo dat een bredere afvaardiging wordt gewenst, met name het wegvallen van de provincie als lid van de LAG zorgt voor onevenwichtigheid. De leden worden wel als afgevaardigde gezien. Bij de overheden aan tafel is die rol zeer duidelijk aanwezig. Er worden ook 'eigen' projecten verdedigd. Bij themaleden is die afvaardiging wat minder duidelijk. Dat is omdat er veel projecten door gemeenten worden ingediend en er maar weinig projecten door themaleden worden ingediend.

De mate van inbreng in het besluitvormingsproces is in Groningen per lid verschillend. Dit staat los van het feit dat er in het besluitvormingsproces verschillende niveaus zijn. Die komen bij de legitimiteit aan de orde. Er zijn twee voorbesprekingen voorafgaand aan de vergadering, de themaleden hebben een overleg en de overheden hebben een zogenoemd "Regioteam"overleg. Op die wijze heeft de provincie geprobeerd te ondervangen dat overheden vaak de discussies domineren.

In de vergadering van de LAG wordt uiteindelijk bij meerderheid van stemmen over een project geadviseerd, niet besloten. Meestal is een advies unaniem, slechts een enkele keer wordt door één of enkele leden een kanttekening bij het advies geplaatst.

Legitimiteit

De legitimiteit is onderzocht door te kijken naar de mate van institutioneel vertrouwen, zorgvuldige besluitvorming en transparante besluitvorming. Vertrouwen is heel belangrijk in een besluitvormingsproces, bij de LAG Hoogeland wordt de besluitvorming als constructief ervaren. Wel wordt kritisch naar de verhouding Overheid – niet Overheid gekeken. In de discussies lijken de overheden vaak te overheersen.

Op de door Gedeputeerde Staten genomen besluiten komen zelden tot nooit bezwaren, wat het niveau van acceptatie hoog laat zijn. De inrichting van de besluitvormingsprocessen (lees hier de definitie "het besluit tot het vormen van het advies aan Gedeputeerde Staten") wordt geëvalueerd. Met de verbetervoorstellen wordt formeel niets gedaan. Wel is een verandering merkbaar bij de inhoudelijke behandeling van voorstellen. De ambtelijke inzet bepaalt grotendeels de inhoud van het beslissingsvoorstel. De ambtelijke organisatie selecteert de projecten die mogen worden behandeld. Daarnaast stelt de ambtelijke organisatie een preadvies op. Ambtelijk wordt daarmee gestuurd op de uitkomst.

Zorgvuldige besluitvorming is bij alle provincies terug te vinden in het feit dat uiteindelijk toch Gedeputeerde Staten het besluit neemt. Geen enkele provincie, ook Groningen niet, heeft mandaat of delegatie gegeven

voor het decentraal nemen van besluiten. De LAG Hoogeland geeft een zwaarwegend advies. Dat houdt in dat het College van GS alleen op basis van gegronde redenen van het advies mag afwijken. Voor de uitvoering van de eventueel ingediende bezwarenprocedure wordt aangehaakt bij de bezwarencommissie van de provincie Groningen. De Dienst Landelijk Gebied voert de administratieve afhandeling uit van het bezwaar en beroepsproces.

Belangrijk voor de legitimiteit is de transparantie. Is alles vindbaar en toegankelijk? De basis voor de uitvoering, het provinciaal Meerjarenprogramma, het Rijksmeerjarenprogramma, het Provinciaal Omgeving Plan en de Europese kaders voor plattelandssubsidie zijn allen in te zien bij de provincie. De plannen worden niet gepubliceerd. Op de website zijn diverse documenten geplaatst. Op de website worden de verslagen en agenda's geplaatst en zijn daarmee voor iedereen toegankelijk. De vergaderverslagen bevatten uitgebreide discussies waardoor goed inzichtelijk is hoe over de onderwerpen is gesproken en hoe tot een advies is gekomen.

Participatie

Participeren in het gebiedsproces is afhankelijk van de openheid van het proces. In Groningen zijn de vergaderingen niet openbaar. Ook de stukken voor de vergaderingen zijn niet openbaar. De agenda en verslagen via de website zijn alleen benaderbaar voor de leden van de LAG. De vergaderingen worden niet publiekelijk aangekondigd. Daarmee is de LAG niet open.

Naast openheid is voorlichting een indicator voor participatie. Daarin wordt alleen de openstelling van de mogelijkheid tot het indienen van subsidieaanvragen in de pers verteld. Verder participeren is daarmee onmogelijk, dus qua voorlichting is de LAG ook minimaal actief.

Participatie kan ook actief, door inspraak te leveren. Daarover is gezegd dat in principe geen inspraak wordt toegestaan. Een uitzondering hierop vormt de themaledenvergadering, daarin worden nog wel eens belanghebbenden uitgenodigd. Verder is van buiten de LAG geen inbreng mogelijk. Eventuele vertegenwoordiging dient via het themalid of overheidsorganisatie te verlopen.

Is er tot slot dan sprake van draagvlakvorming bij de uitvoering van het Leaderactieplan? Beleid wordt ambtelijk voorbereid en als voorstel in de LAG gebracht, daarna wordt er alleen in de LAG daarover besloten. De mogelijkheid dat ambtelijk afstemming plaatsvindt met belanghebbenden moet hier als optie meegenomen worden. Dit is echter in de interviews niet naar voren gekomen.

4.4.4. De provincie Drenthe, de samenwerkende stijl

De provincie Drenthe heeft op basis van het eerste deel van dit onderzoek een representatieve benadering. Het is verder niet-legitiem en niet-participatief. De seculier representatieve benadering staat open voor het alleen afstemmen in het orgaan, daarmee typische samenwerkende stijl. Door het ontbreken van het legitieme karakter is de provincie anders dan de drie andere provincies. Of deze werkwijze inderdaad zo eenzijdig is vormgegeven volgt hierna, waar de bevindingen zijn uitgeschreven naar aanleiding van het dit onderzoek naar gebiedsgericht beleid.

Representatie

De indicatoren voor representatie zijn vertegenwoordiging, herkenbaarheid en mate van inbreng in het besluitvormingsproces. In de provincie Drenthe, de provincie met de meeste actoren, is met name vertegenwoordiging een opvallend kenmerk in het onderzoek. De provincie streeft inderdaad naar een zo breed mogelijke afspiegeling van de samenleving. Het zijn de organisaties die benoemd worden door de provincie. Daarbij is het ook zo dat de leden uit hun achterban weer benoemd zijn om zitting te nemen in de gebiedscommissie. Bij de gemeenten is de afvaardiging op basis van bestuursvertegenwoordiging. Daarin is het zo dat de wethouders zitting nemen zonder last of ruggespraak, er is sprake van collegiale verantwoordelijkheid of collegiaal bestuur.

De herkenbaarheid van de gebiedscommissie is groot doordat er een zo breed mogelijke afspiegeling is. Er worden geen partijen gemist, iedereen is afgevaardigd. De leden in de commissie worden, door de benoeming uit de achterban, ook gezien als afvaardiging. Bij de overheden is die relatie nog sterker. Wel wordt geconstateerd dat enkelen op persoonlijke titel lijken te functioneren. Wethouders nemen zitting met volledig mandaat. Naast de wethouders is ook bij de andere leden duidelijk zichtbaar dat namens een achterban input wordt geleverd in het proces.

Zoals al genoemd hierboven is de inbreng in het proces bij de wethouders zonder last of ruggespraak. De inbreng van de afgevaardigden is heel herkenbaar vanuit de achterban en wordt ook als zodanig gewaardeerd. Er is wel een behoudendheid in de inbreng doordat belangen gedeeld worden in de honorering van voorstellen. Positieve advisering en steun aan voorstellen kan in latere momenten weer opleveren. De gebieden worden wel aangepast, de commissie Van Dijk heeft een evaluatie op het functioneren uitgevoerd waardoor er nu met onafhankelijke voorzitters zal worden gewerkt en de gebieden terug gaan van vijf naar drie.

Legitimiteit

De indicatoren institutioneel vertrouwen, zorgvuldige besluitvorming en transparantie zijn in Drenthe volop aan bod gekomen. Het institutioneel vertrouwen is groot in de provincie. Dat vertrouwen lijkt af te komen van het feit dat de commissie zelden tot nooit in onenigheid tot een advies komt. Er zijn geen teleurstellingen in de commissie. Ze geven wel eens negatieve adviezen af. Er is overigens nog niet een bezwaar en beroepsprocedure geweest. De acceptatie van de adviezen lijken vrij hoog. Toch zijn de processen voor verbetering vatbaar. De laatste evaluatie heeft geleid tot een inkrimping, die nog moet worden gerealiseerd. Ook zal per gebied een onafhankelijk voorzitter worden aangesteld, dit ter vervanging van de huidige Gedeputeerde. Die is voorzitter van alle gebiedscommissies in Drenthe. Het is wel zo dat veel ambtelijk wordt voorbereid. De commissie krijgt kant en klare voorstellen aangeleverd.

Ondanks dat is de besluitvorming ook in Drenthe neergelegd bij het bevoegd gezag, het College van Gedeputeerde Staten. In de vergaderingen van de commissie is het wenselijk dat bij projecten de andere overheden direct kunnen toezeggen om het project door te kunnen laten gaan voor het finale besluit door het College van Gedeputeerde Staten. Die mogelijkheid is er in bepaalde gevallen, sommige wethouders beschikken over een geaccordeerd budget. Is de handelwijze van de commissie transparant? Ja, de besluiten worden in een uitgebreid verslag weergegeven die via de website door iedereen opvraagbaar is. Daar zijn ook alle beleidsdocumenten te vinden die als basis dienen voor de uitvoering van de gebiedscommissie NW Drenthe, wat eigenlijk de subsidiegids is.

Participatie

De indicatoren voor Participatie, openheid, voorlichting, inspraak en draagvlakvorming worden in Drenthe niet heel uitgebreid beantwoord. De vergaderingen zijn openbaar. De verslagen worden uitvoering opgesteld en zijn beschikbaar op de website. Er zijn wel verschillen tussen gebieden. Grotere commissies zoals de Nationale Parken hebben meer middelen om dit te regelen, waardoor er meer aan publicaties wordt gedaan. Zo ook bij de voorlichting. De commissie gebruikt de website in ieder geval veel, voor aankondigingen en vergaderstukken.

Inspreken bij de provincie Drenthe is mogelijk, er wordt wel verschillend per gebied mee omgegaan. Het is in ieder geval zo dat subsidieaanvragen altijd intensief met de aanvrager worden voorbereid. Ook een bredere bijdrage, bijvoorbeeld meeschrijven van gebiedsvisies, is geleverd door diverse belangengroepen. Er zijn vaak raadplegingen in de streek.

4.4.5. De provincie Gelderland, de open participatieve stijl

De provincie Gelderland lijkt op basis het eerste onderzoek goed te scoren. Net als Groningen is deze provincie op twee van de drie onderdelen van democratisch gehalte positief bevonden. De rol die de provincie Gelderland geeft aan het gebiedsgericht orgaan komt overeen met veel andere provincies, waarschijnlijk doordat ze dicht bij de originele ILG structuur zijn gebleven en zo met veel andere provincies een gelijke achtergrond deelt⁵. De adviserende rol, met zwaarwegend advies, is een juridisch sterk vastgelegde structuur. Het ontbreekt de provincie alleen representativiteit, wat daarmee de provincie Gelderland weer anders maakt dan elk van de drie andere provincies.

Representatie

De representatieve vertegenwoordiging in Gelderland is formeel geregeld. Alle leden, van zowel gebieds- als streekcommissies zijn aangesteld op persoonlijke titel. Wel is er de verbondenheid met de belangenorganisaties. De achterban speelt in principe geen rol, maar de gelieerdheid wekt wel verwachtingen. Toch worden die verwachtingen ook wel eens niet waargemaakt. Vooral bij de gemeentelijke afvaardiging lijkt dit te spelen.

⁵ De vorming van het juridisch kader van het ILG is onder coördinatie van het Interprovinciaal Overleg gedaan. De projectgroep werd aangestuurd door een ambtenaar van de provincie Gelderland.

De herkenbaarheid van de leden lijkt goed te zijn, er is verbondenheid met achterban. De leden zijn aangesteld op persoonlijke titel, maar er wordt wel verwacht dat er teruggekoppeld wordt naar de achterban. De inbreng is veelal herkenbaar vanuit de belangenorganisaties die deelnemen. De inbreng is mede daardoor herkenbaar en merkbaar in de vergadering. Belangrijk is dat de inbreng van de afvaardiging niet als politieke afvaardiging gezien wordt, maar als het leveren van expertise. De discussies gaan altijd op inhoud niet op basis van een politieke agenda.

Legitimiteit

Vertrouwen in het besluitvormingstraject wordt door de leden van de gebiedscommissie en de streekcommissie gelijk beoordeeld. De commissies besluiten niet, dat doet het College van Gedeputeerde Staten. Zelfs bij de gebiedscommissie De Gelderse Vallei, die twee provincies beslaat is het zo dat Gelderland geen mandaat heeft gegeven, de provincie Utrecht wel. Er zijn overigens geen bezwarenprocedures geweest of bekend. Beleid en procedures worden geëvalueerd, waaruit is gebleken dat de werkwijze productief is. De doelbereiking in aanloop naar het einde van de totale periode (2007 tot 2013, de ILG periode) lijkt volledig te worden gehaald. Waar die doelen niet worden gehaald lijken de kortingen van het Rijk roet in het eten te gooien. Maar de werkwijze wordt vruchtbaar gevonden.

De ambtelijke inzet bij de commissies zit in de voorbereiding voor advisering aan Gedeputeerde Staten. Het voortraject wordt zoveel mogelijk in eigen handen gehouden. Dit omdat Arnhem (zetel College GS) wel erg ver weg van de bevolking is.

De werkwijze van de streekcommissie is wat zorgvuldige besluitvorming betreft helder, zij nemen geen besluiten. De taken zijn in de Reconstructiewet vastgelegd en er wordt gebruik gemaakt van de onafhankelijke bezwarencommissie van Gelderland.

De transparantie is goed ingekleed, ook de provincie Gelderland maakt veel gebruik van het internet. Er zijn veel wettelijke kaders die bepalen hoe gewerkt wordt, en alles is beschikbaar.

De vergaderingen zijn openbaar, de verslagen ook en bevatten de volledige discussies.

Participatie

Participeren bij de streekcommissie Achterhoek en Liemers kan. De vergaderingen zijn openbaar. Ze hanteren een zeer open werkwijze. Er is een publieke tribune, mensen mogen voorafgaand aan de vergadering spreektijd vragen. Het is zo dat de sprekers notities kunnen aanvoeren, deze worden bijgevoegd bij het verslag. De verslagen zijn opvraagbaar, maar worden niet gepubliceerd. De gebiedscommissies zijn wel openbaar, maar hebben geen publieke tribune. De bijeenkomsten van zowel de streekcommissie als de gebiedscommissie worden aangekondigd. Inspraak is maximaal mogelijk, ook het inbrengen van schriftelijke reacties is goed mogelijk. Ook voor het vormen van draagvlak wordt het contact gelegd met de bevolking. Daarbij worden ook de individuele belangen meegenomen via inspraakavonden.

4.5. Tussenconclusies democratisch gehalte bij vier provincies

De drie dimensies, representatie, legitimiteit en participatie zijn onderzocht op tien indicatoren. De provincies Groningen, Drenthe, Gelderland en Noord-Brabant zijn langs de lat van de indicatoren gelegd. Per indicator en dimensie zijn hieronder de provincies tegen elkaar afgewogen.

De tien indicatoren zijn onderzocht via interviews en literatuurstudie. Per indicator is het mogelijk om aan te geven of dit minimaal of maximaal aanwezig is. Hiervoor wordt een vijfpunts-schaal gebruikt: slecht, onvoldoende, voldoende, goed en zeer goed. Alleen wanneer er geen score kon worden ingevuld is onbekend ingevuld. Per tabel is tevens een totaalscore opgenomen voor de mate van representatie, mate van legitimiteit en mate van participatie. De opgenomen scoretabellen worden gevolgd door een toelichting.

4.5.1. Representatie

Tabel 18 Scoretabel Representatie in het onderzoek naar de vier provincies

A. Representatie	Noord-Brabant	Groningen	Drenthe	Gelderland
Indicator				
A.1 Mate van representatieve vertegenwoordiging:	Voldoende	Onvoldoende	Zeer goed	Voldoende
A.2. Mate van representatieve herkenbaarheid:	Goed	Onvoldoende	Goed	Voldoende
A.3. Mate van inbreng in het besluitvormingsproces:	Voldoende	Voldoende	Voldoende	Goed
Subtotaal score democratisch gehalte	Voldoende	Onvoldoende	Goed	Voldoende

Bij de provincie Noord-Brabant is de mate van representatie goed, organisaties zijn benoemd om te participeren en de leden zijn stemgerechtigd. Daarmee is er een maximale inbedding van representatie. De mate van herkenbaarheid lijkt door het opnemen van organisaties in plaats van personen ook tot een hogere mate van representatie. Tot slot is er besluitvorming mogelijk dus heeft elk lid haar inbreng. Wel is de inbreng beperkt tot die actoren die de provincie aanstelt.

De provincie Groningen heeft een beperkte mate van representatie. Dit komt niet door de afvaardiging en afspiegeling, de keuze van de provincie is zeer breed. De leden worden echter allen op persoonlijke titel aangesteld, waardoor ze niet namens een achterban zitten. Er kan op die wijze niet worden gezegd dat er een afspiegeling van de bevolking is. Wel is getracht bij de aanstelling te zorgen voor een zo breed mogelijke expertise onder de leden, die elk toch een achterban vertegenwoordigen. Het is alleen formeel niet geregeld. Ook is door de aanstelling niet gezorgd voor herkenbaarheid van de leden. Die neemt af naar mate het lid een kleinere achterban vertegenwoordigt (zonder formele betrokkenheid). De inbreng in de besluitvorming vult dit niet voldoende aan om van een goede representatie te spreken. De leden van de gebiedscommissie geven aan dat er een onevenwichtige inbreng in de discussie is tussen overheden en niet-overheden. In de vergaderingen heeft iedereen echter de zelfde rechten, dus formeel speelt dit niet.

Representatie in de provincie Drenthe op basis van de vertegenwoordig is hoog. Er is in de gebieden gekozen voor een hoge mate van afspiegeling van de samenleving. De leden worden benoemd uit hun achterban, bij vertrek wordt een nieuw lid uit de achterban aangesteld. Uit de interviews en enquêtes is gebleken dat ook geen actoren worden gemist en de herkenbaarheid goed is. De organisaties zijn benoemd in het orgaan. De inbreng in de besluitvorming is evenwichtig. Enig aandachtspunt is dat het wenselijk stemgedrag onderdeel is van de besluitvorming.

De representatie in de provincie Gelderland is verschillend per commissie. Maar zowel bij de streekcommissies als bij de gebiedscommissies worden de leden op persoonlijke titel aangesteld. Er is wel verbondenheid met de achterban, dat wordt ook verwacht. Het pakt wel eens anders uit. De inbreng in het proces is goed. Er wordt op inhoud over de adviezen gesproken, niet politiek.

4.5.2. Legitimiteit

Tabel 19 Scoretabel Legitimiteit in het onderzoek naar de vier provincies

B. Legitimiteit	Noord-Brabant	Groningen	Drenthe	Gelderland
Indicator				
B.1. Mate van institutioneel vertrouwen:	Onbekend	Goed	Zeer Goed	Goed
B.2 Indicator zorgvuldige besluitvorming:	Goed	Goed	Goed	Zeer goed
B.3. Indicator mate van transparante besluitvorming	Onvoldoende	Onvoldoende	Goed	Goed
Subtotaal score Democratisch Gehalte	Voldoende	Voldoende	Goed	Goed

De legitimiteit in de provincie Noord-Brabant is op basis van zorgvuldige besluitvorming goed te noemen. Er is veel beschreven en vastgelegd over de werkprocessen wat de zorgvuldigheid ten goede komt. Of er acceptatie van de beslissingen is kon niet worden achterhaald. Een minpunt is dat de verslagen niet benaderbaar zijn, waardoor de transparantie beperkt is.

In de provincie Groningen is het institutioneel vertrouwen goed. Bestuurlijk gewicht overheerst soms, maar verder lijkt iedereen de procedures betrouwbaar te vinden. De zorgvuldige besluitvorming in Groningen scoort goed. Het besluit wordt uiteindelijk gewoon door het College van Gedeputeerde Staten genomen, maar moet beargumenteren wanneer ze van het gebiedsadvies afwijkt. Er wordt geëvalueerd, maar de aanbevelingen worden niet geïmplementeerd. Ze zijn wel merkbaar in de vergaderingen. Transparante besluitvorming scoort onvoldoende bij de provincie Groningen. Niet iedereen kan kennis nemen van de besluitvorming, de verslagen zijn wel openbaar, maar kunnen alleen worden opgevraagd. Ze zijn niet openbaar beschikbaar.

De legitimiteit in de provincie Drenthe is groot, de geïnterviewden geven allen aan dat men vertrouwen heeft in het besluitvormingsproces. Ook zijn er geen gevallen van bezwaar of beroep bekend. De zorgvuldigheid in de besluitvorming is ook in Drenthe goed, doordat besluiten alleen door het College van Gedeputeerde Staten worden genomen. De transparantie is wisselend in de provincie, maar de minimum inzet is nog steeds toereikend. De verslagen zijn zeer volledig, openbaar en voor iedereen toegankelijk.

De legitimiteit bij Gelderland is vergelijkbaar ingericht als bij de andere provincies, uiteindelijk neemt het College van Gedeputeerde Staten een besluit. Wel claimt de streekcommissie een zwaardere rol in het voortraject. Dit omdat ze vinden dat het College wel erg ver af staat van de regio. De werkwijze is uitermate secuur vastgelegd, mede omdat Gelderland een van de reconstructieprovincies is. Daarmee zijn de streekcommissies ook ingesteld overeenkomstig de Reconstructiewet, waarin uitgebreid haar taken en bevoegdheden staan beschreven. De transparante besluitvorming is ook goed. Ook Gelderland maakt veel gebruik van internet. Alle verslagen zijn openbaar en beschikbaar. Als niet op het internet, dan wel bij de gebieden opvraagbaar.

4.5.3. Participatie

Tabel 20 Scoretabel Participatie in het onderzoek naar de vier provincies

C. Participatie	Noord-Brabant	Groningen	Drenthe	Gelderland
Indicator				
C.1. Indicator Openheid	Onvoldoende	Onvoldoende	Voldoende	Goed
C.2. Indicator Voorlichting	Voldoende	Voldoende	Goed	Zeer goed
C.3. Indicator Inspraak	Voldoende	Onvoldoende	Voldoende	Zeer goed
C.4. Indicator Draagvlakvorming	Onbekend	Onbekend	Goed	Goed
Subtotaal score Democratisch Gehalte	Voldoende	Onvoldoende	Goed	Zeer Goed

Participeren in Noord-Brabantse leedergroepen is actief niet mogelijk. Inspreken kan alleen op uitnodiging, en de provincie stelt de leden aan. Wel kan kennis genomen worden van de vergaderingen doordat de verslagen opgevraagd kunnen worden. Ze zijn niet zondermeer beschikbaar gesteld op het internet.

De participatiegraad in de provincie Groningen is beperkt. De openheid beperkt zich tot het actief opvragen van stukken via de leden. De voorlichting beperkt zich tot de website, waar veel is te raadplegen, maar niet de beslissingen die genomen worden. Inspraak is niet mogelijk, dat dient via de leden te worden gespeeld. Wel kunnen belanghebbenden in een vooroverleg van de themaleden inbreng leveren, maar in de uiteindelijke vergadering niet. De wijze waarop draagvlak wordt verkregen is niet duidelijk geworden.

Participatie in Drenthe is beperkt. Er is voldoende openheid van de handelwijzen, voorlichting is via de websites geregeld. Al verschilt de inzet daarvan, commissies met meer budget zoals de Nationale Parken kunnen meer betekenen op dat vlak. Inspreken bij vergaderingen wordt toegelaten, maar men berust meestal bij het feit dat de aanvrager intensief wordt begeleid bij het indienen van een aanvraag. Draagvlakvorming is in Drenthe wel onderdeel van de werkwijze, er worden consultaties voor visievorming georganiseerd.

Participatie in Gelderland verschilt per gebiedslaag. In de provincie kent men drie lagen. De streekcommissie Achterhoek en Liemers stijgt qua openheid, voorlichting en inbreng uit boven de andere provincies, doordat ze werken met een publieke tribune met inspraakrecht. Ook worden aangeleverde notities meegenomen als bijlage bij het uitgebreide verslag van de vergadering. Die mate van participatie is veel minder bij de gebiedscommissies. Toch zijn ook daar de verslagen openbaar en toegankelijk. Al noopt de uitvoerende taak van de gebiedscommissies soms tot het houden van gesloten vergaderingen in verband met onderhandelingstrajecten. Bij draagvlakvorming wordt in Gelderland ook nagedacht, zowel bij de streekcommissies als de gebiedscommissies worden visies ontwikkeld en voorgelegd aan belanghebbenden.

4.5.4. Democratisch gehalte in de provincies

Als de scores uit de dimensies worden opgesomd krijgt elke provincie een overzichtelijke score op democratisch gehalte.

Representatie in de provincies verschilt. Bij de provincies Gelderland en Groningen nemen de commissieleden zitting in het orgaan op persoonlijke titel, maar met verbondenheid met de achterban. In Drenthe worden de leden namens een belangengroep aangesteld, bij Noord Brabant worden de leden op persoonlijke titel aangesteld maar zijn de organisaties juridisch vastgelegd. De herkenbaarheid verschilt ook per provincie, bij Groningen is die laag, leden met een achterban hebben vaak een kleine achterban. Bij de provincie Drenthe is de herkenbaarheid hoog door de vereenzelviging met de aangestelde organisaties. Noord Brabant werkt net als Drenthe met organisaties, Gelderland niet.

De legitimiteit in Noord Brabant is juridisch vastgelegd maar verslagen zijn online niet benaderbaar, waardoor de werkwijze niet geheel transparant is. Ook bij Groningen zijn de verslagen niet online beschikbaar. Gelderland en Drenthe hebben dat wel voorzien. Alle provincies laten het College van GS besluiten. Alleen Gelderland zorgt voor een langer en intensiever voortraject. Net als Noord Brabant is ook Gelderland juridisch zeer gedegen ingericht.

Participeren in de vergaderingen kan alleen in bij de provincie Gelderland. Bij de rest niet of alleen op uitnodiging. Openheid wordt door elke provincie betracht al is het online openbaar maken van actuele gegevens bij de provincies Gelderland en Groningen een aandachtspunt. Afstemming met belanghebbenden voor draagvlak wordt in Groningen niet gedaan. Gelderland en Drenthe doen dit actief en laten mensen reageren op visievorming, van Noord Brabant is dat niet bekend.

Tabel 21 Eindscoretabel democratisch gehalte in het onderzoek naar de vier provincies

Dimensies\Provincies	Noord-Brabant	Groningen	Drenthe	Gelderland
A. Representatie	Voldoende	Onvoldoende	Goed	Voldoende
B. Legitimiteit	Voldoende	Voldoende	Goed	Goed
C. Participatie	Voldoende	Onvoldoende	Goed	Zeer Goed
Eindtotaal democratisch gehalte	Voldoende	Onvoldoende	Goed	Goed

Zoals te zien is in tabel 21 scoren de provincies dus verschillend. Drenthe en Gelderland scoren goed op democratisch gehalte. De provincie Groningen onvoldoende. Noord Brabant scoort op basis van literatuuronderzoek voldoende.

5. BEOORDELING VAN HET DEMOCRATISCH GEHALTE BIJ DE VIER PROVINCIES

De uitkomsten van het onderzoek uit het vorig hoofdstuk zijn de vier uitvoerig beschreven processen per provincie. De laatste onderzoeksvraag die tot de beantwoording van de centrale vraagstelling moet leiden gaat over de gebruikte stijl van gebiedsgericht beleid. In de toepassing van gebiedsgericht beleid wordt een relatie gelegd met democratisch gehalte en de kwaliteit daarvan met de toegepaste participatiestijl.

De laatste onderzoeksvraag is

Welke beoordeling krijgt democratisch gehalte bij de verschillende vormen van gebiedsgericht beleid?

- a. Hoe moeten de provinciale vormen van integraal gebiedsgericht beleid op representatie worden beoordeeld?
- b. Hoe moeten de provinciale vormen van integraal gebiedsgericht beleid op legitimiteit worden beoordeeld?
- c. Hoe moeten de provinciale vormen van integraal gebiedsgericht beleid op participatie worden beoordeeld?

5.1. Beoordeling democratisch gehalte per provincie

Noord Brabant wel representatief, geen besluitvorming

Op basis van het onderzoek naar representatie, legitimiteit en participatie is de mate van democratisch gehalte in de provincie Noord Brabant, voor wat betreft de leedergroep Maashorst en Meierij matig. De legitimatie is aanwezig, werkprocessen zijn voldoende inzichtelijk. De website laat geen verslagen zien, waardoor openheid en transparantie beperkt worden betracht. Of de acceptatie goed is kon niet worden nagegaan, de rapportage van de Commissaris van de Koningin bleef beperkt tot aantallen bezwaren niet specifiek per provinciaal onderdeel. Participeren is moeilijk, maar de representatie is solide ingestoken. In tegenstelling tot wat uit het eerste onderzoek werd vermoed, vindt ook in Noord-Brabant besluitvorming in het College van Gedeputeerde Staten plaats.

Groningen, niet participatief

Het democratisch gehalte van de provincie Groningen op basis van de drie dimensies is matig. Het representatief gehalte is niet formeel ingebed. Daarbij zijn niet alle doelgroepen vertegenwoordigd. Het ontbreken van de provincie in de discussie is opvallend. De legitimiteit beperkt zicht tot het laten besluiten van Gedeputeerde Staten als bevoegd orgaan. Verder wordt gehandeld overeenkomstig het pMJP en de subsidieverordeningen en lijkt de acceptatie hoog van de genomen besluiten. Wel wordt door ambtelijke voorselectie van projecten niet zichtbaar welke projecten stranden. Er is dus ook niet zichtbaar welke belanghebbenden ageren tegen het niet doorgeleiden van hun project. Er is bij de provincie één bezwaar bekend en dat is uiteindelijk ongegrond verklaard. Participeren in het besluitvormingsproces is lastig, het wordt zelfs niet wenselijk gevonden door de verschillende ondervraagden. Zelfs in het voorportaal, de themaleden werkgroep is het niet gebruikelijk om insprekers te hebben.

Op basis van de matige representatie, de redelijke legitimiteit en de matige participatie is het democratisch gehalte in de provincie Groningen niet hoog.

Drenthe, zeer democratisch

Op democratisch gehalte scoort de provincie Drenthe goed. De mate van representatie is heel hoog. Er zijn veel actoren vertegenwoordigd, dat doen ze als afgevaardigde van een achterban. Die achterban is geografisch gedekt en thematisch lijken ook alle belanghebbenden aan tafel te zitten. De Legitimatie van het proces is goed ingericht. Dit ondanks de voorgenomen wijzigingen op basis van het advies van de commissie Van Dijk om onafhankelijke voorzitters aan te stellen en het aantal terug te brengen van vijf naar drie gebieden. De achtergronden daarvan hebben niet te maken met het democratisch functioneren van de gebieden. Alleen op het vlak van participatie zijn nog verbeteringen mogelijk. Om het proces democratischer in te richten zouden belanghebbenden meer bij de besluitvorming of visievorming betrokken kunnen worden. Inspraakavonden of een consultatie-uur zou het contact kunnen aanscherpen en de relatie tussen afgevaardigde en achterban versterken. Zo krijgt de commissie een herkenbaarder gezicht.

Gelderland, hoge mate van participatie

De provincie Gelderland heeft een groot gebied. Dankzij een drielagig stelsel is de structuur wel erg ondoorzichtig. De werkwijze van de streekcommissies verschillen van die van de gebiedscommissies. De deelname aan de commissies overlappen leden, hebben zitting in beide. De werkwijze is overigens democratisch goed ingestoken. Vooral de mate van participatie stijgt boven de andere provincies uit. Doordat bij de streekcommissies veel aandacht wordt geschonken aan inspraak en openheid worden belanghebbende zeer betrokken bij het proces. Daarbij is het gebruiken van een publieke tribune een heel mooi middel om het democratisch gehalte te verhogen. Daarbovenop zijn aanwezigen te allen tijde uitgenodigd in te spreken en eventuele document aan te leveren ter onderbouwing. De provincie kan echter op representatie nog wel verbeteringen aanbrengen als men het democratisch gehalte zou willen verhogen. Qua legitimiteit is de Reconstructiewet een helder juridisch kader, dit in combinatie met de besluitvorming door het College van Gedeputeerde Staten en hoge mate van openheid in de besluitvorming zorgt voor een goede legitieme basis voor besluitvorming. Er zijn ook geen gevallen van bezwaar en beroep bekend, de acceptatie is daarmee hoog.

5.2. Stijlen van participatie

Na het eerste onderzoek is gezocht naar stijlen die passen bij de vormen van gebiedsgericht beleid. Na de relatie te hebben gelegd met de bestuursstijlen van Pröpper en Steenbeek is daar een verdeling uitgekomen. De provincies Groningen, Drenthe, Gelderland en Noord Brabant zijn na het eerste deelonderzoek ingedeeld bij de interactieve stijlen. Die toedeling heeft geen relatie met het onderzoeksonderwerp naar democratisch gehalte en is alleen bedoeld om de stijlen te categoriseren.

De toepasbare stijlen van participatie zijn

- | | |
|------------------------------|---|
| 1. Faciliterende stijl | Hoge mate van legitimiteit, zelfs besluitvormende bevoegdheden. |
| 2. Samenwerkende stijl | Hoge mate van inbreng, besluiten worden ingebracht. |
| 3. Delegerende stijl | Hoge mate van afstemming door pre-besluitvorming ⁶ . |
| 4. Open participatieve stijl | Afstemming om advies te geven. |

Op basis van besluitvormende bevoegdheden scoort geen van de provincies hoog. Er is dus geen sprake van een faciliterende stijl bij de gebiedsgerichte organen. In de provincie Drenthe worden in de vergaderingen de besluiten afgestemd, al blijkt dat de provincie op het moment van de vergadering nog geen besluit heeft genomen. Er is bij Drenthe sprake van afstemming in de aanloop naar de definitieve besluitvorming. Bij zowel Gelderland, Drenthe als Noord Brabant is het zwaarwegend advies aanwezig. Echter bij alle drie die provincies zijn het wel de gemeenten die hun besluiten over ingebrachte projecten al naar voren brengen. De beslissing van de provincie is dan het enige dat nog rest. Heel scherp gesteld zou van alle vier de provincies gesteld kunnen worden dat ze allen een open participatieve stijl hebben. Al hebben de provincies Drenthe, Gelderland en Noord Brabant wel een meer inhoudelijke rol aan de gebiedsorganen gegeven.

Zoals al in het vorig hoofdstuk is aangegeven is de term "Participatief" in de stijlform niet vanuit het blikveld van de belanghebbenden en sluit daarmee niet aan op de term "Participatie" in dit onderzoek, maar is het een typering van de invalshoek van samenwerking gezien vanuit de overheid.

Groningen heeft als enige provincie een zeer afgebakend geheel van adviseren, de andere drie hebben iets meer inhoud gegeven aan de rol van het gebied. Dit is vooral formeel ingekleed. Die formele rol, en ook de praktiserende eigenschappen zoals inspraakmomenten of achterbannen respecteren via aanstelling, zorgen voor een meer delegerende stijl. Na het gevoerde onderzoek zou de toedeling als volgt moeten zijn:

⁶ Besluiten worden genomen in de Colleges of Algemene Besturen, waarmee teruggegaan wordt naar het overleg.

Tabel 22 Postevaluatie participatiestijlen voor de vier provincies

Participatieve bestuursstijl	Faciliterende stijl	Samenwerkende Stijl	Delegerende Stijl	Open participatieve Stijl
Kenmerken	neemt het orgaan besluiten	Worden in het orgaan beslissingen genomen via mandaat of delegatie	Worden beslissingen in het orgaan afgestemd?	Adviseert het orgaan slechts (ook zwaarwegend)
Provincies	Geen van de provincies	Geen van de provincies	Drenthe Gelderland Noord Brabant	Groningen Drenthe Gelderland Noord Brabant

5.3. Rivaliserende verklaringen voor afwijkingen van onderzoeksresultaten

In het onderzoek zijn diverse veronderstellingen en keuzes neergelegd. Die keuzes hebben geleid tot de uitkomst van het onderzoek zoals nu uiteengezet zijn. Een aantal opvallendheden in het onderzoek die de uitkomst hebben bepaald worden hier beschreven.

De grootste valkuil van dit onderzoek was het selecteren van beslissingsbevoegdheid als criterium voor democratisch gehalte. Alle provinciale Colleges van Gedeputeerde Staten nemen als bevoegd orgaan de besluiten in het proces. Er is zelfs geen sprake geweest van delegatie of mandaat. De provincies willen klaarblijkelijk geen macht verliezen.

De keuze van de driedeling naar dimensies van democratisch gehalte is onderbouwd, maar niet uitputtenlijk. Natuurlijk zijn meer dimensies aan democratisch gehalte te linken. Maar de driedeling naar legitimiteit, participatie en representativiteit is wel een zeer vaak beschreven en onderzochte indeling. Uitkomsten van de vier provincies op het gebied van democratisch gehalte is sterk van deze definitie afhankelijk.

De indicatorenkeuze van de dimensies hebben uiteindelijk bepaald welke informatie is ingewonnen. Daarbij is ook bij enkele indicatoren een keuze gemaakt. Die keuze is wel eens bestrijd in een gesprek. Er hadden ook andere indicatoren kunnen worden gekozen voor het uitvoeren van dit onderzoek. Bij legitimiteit is van drie invalshoeken, acceptatie, vertrouwen en tevredenheid, uiteindelijk acceptatie gekozen. Dit omdat acceptatie van belang is bij de vaak gemeenschappelijke verantwoordelijkheid.

6. CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

De centrale vraag in dit onderzoek is hoe het democratisch gehalte bij de verschillende vormen is ingericht. daarvoor is eerst onderzoek gedaan naar de vormen van gebiedsgericht beleid.

- 1) Welke vormgeving heeft gebiedsgericht beleid in de verschillende provincies?
 - a. Wordt in de provincie gebiedsgericht bestuurd?
 - b. Hoe geeft de provincie vorm aan het integraal gebiedsgericht beleid?
 - c. Welke rollen hebben de partijen bij de verschillende vormen van gebiedsgericht beleid in de provincies?

De vormgeving heeft geleid tot een grote mate van diversiteit van toegepast gebiedsgericht beleid. Belangrijk is hierbij te constateren dat er verschillende achtergronden zijn, zoals reconstructie, landinrichting of puur plattelandsontwikkeling. Die achtergronden zorgen voor verschillende structuren. Enkele provincies zijn organisatietechnisch plat ingericht met alleen een aantal gebiedscommissies die tevens Local Action Group zijn. Andere provincies hebben alle verschillende vormen een plek gegeven en komen tot drie lagen in de besluitvorming. Besluiten worden overigens in alle provincies alleen door het College van Gedeputeerde Staten genomen. Bij die inrichting van de Commissies of LAG's of structuurcommissies houdt elke provincie er een afspiegelingsmodel er op na. Het verschilt alleen wel per provincie hoe breed men de afspiegeling heeft. De rol van gebiedsontwikkelaar zorgt voor een minder brede afspiegeling dan de rol van plattelandsontwikkelaar. Bij de eerste wordt vooral vanuit de ruimtelijke structuur gedacht en is specialisme op het gebied van landbouw en ruimtelijke ordening van belang, bij de tweede is juist draagvlak van belang. Maar zijn die verschillende vormen ook democratisch? Dat leidt tot de tweede onderzoeksvraag.

- 2) Hoe wordt democratisch invulling gegeven bij gebiedgericht beleid?
 - a. Welke partijen zijn betrokken bij het integraal gebiedgericht beleid?
 - b. Op welke wijze wordt invulling gegeven aan de mogelijkheid te participeren in het integraal gebiedsgericht beleid?
 - c. Op welke wijze verzorgt de provincie de representatie bij de uitvoer van het integraal gebiedsgericht beleid?
 - d. Op welke wijze wordt de legitimiteit van de besluitvorming gewaarborgd in het integraal gebiedsgericht beleid?

Op basis van literatuurstudies zijn voor de drie gekozen dimensies voor gebiedsgericht beleid 10 indicatoren gekozen. Die indicatoren hebben tot doel om antwoord op de derde deelvraag van dit onderzoek te geven. De partijen die betrokken worden zijn overal wel gelijk. Het zijn altijd de overheden die aanschuiven, aangevuld met de land en tuinbouw. Daarna komen vaak ook de dorpen of dorpsbelangen aan bod en wordt door veel provincies waarde gehecht aan Natuur en Milieuorganisaties. Het MKB wordt nog wel eens over het hoofd gezien.

Mogelijkheden om te worden gerepresenteerd in het gebiedsgericht beleid is bij actieve representatie zeer beperkt. Zelf namens een belangengroep zitting nemen kan niet zo maar. Alle provincies lijken zelf de samenstelling te bepalen. Bij een aantal provincies worden de commissies op persoonlijke titel gevuld, waardoor er geen wijze is waarop een individu op eigen initiatief in de commissie kan worden gekozen. Bij de provincie Drenthe wordt daar anders mee omgegaan, omdat daar de organisaties worden aangesteld. De participatie is ook verschillend in de provincies. De toepassing in Gelderland is zeer open voor participatie terwijl in Groningen die deur dicht gehouden wordt. De andere twee provincies zitten daar wat tussen in. Tot slot is de legitimiteit een punt wat in de rivaliserende verklaringen is benoemd. De waarborging van de besluitvorming rust in de bevoegdheden die staatrechtelijk zijn toebedeeld. Daar wordt bij elke provincie aan vastgehouden. Alle provinciale Colleges van Gedeputeerde Staten nemen uiteindelijk het besluit.

3) Welke beoordeling krijgt democratisch gehalte bij de verschillende vormen van gebiedsgericht beleid?

Dat leidt tot de volgende deelvragen

- a. Hoe moeten de provinciale vormen van integraal gebiedsgericht beleid op representatie worden beoordeeld?
- b. Hoe moeten de provinciale vormen van integraal gebiedsgericht beleid op legitimiteit worden beoordeeld?
- c. Hoe moeten de provinciale vormen van integraal gebiedsgericht beleid op participatie worden beoordeeld?

In hoofdstuk vijf is uiteengezet hoe de verschillende provincies hun democratisch gehalte hebben. De provinciale vormen zijn beoordeeld op representatie. Provincies die zorgen voor brede afvaardiging en inbedding van de achterban worden hoger beoordeeld dan provincies die leden aanstellen op persoonlijke titel. Legitimiteit, en daarmee ook democratisch gehalte, zorgt bij de provincies krijgt een hogere beoordeling als er transparant en open wordt gehandeld. De beschikbaarheid van vergaderverslagen en agenda's is daarin heel belangrijk. Dat zorgt ook weer voor meer acceptatie.

De provincies hebben bij participatie een hogere beoordeling gekregen als actief participeren mogelijk wordt gemaakt, maar ook de mogelijkheden om passief deel te nemen zijn hoog gewaardeerd. Er blijken toch veel provincies die de aanstelling namens een achterban het maximaal haalbare vinden. De belanghebbende bij het gebiedsproces blijkt dan vaak toch op afstand te kunnen meekijken.

Tot slot is een uitkomst van een onderzoek die bijdraagt aan verbeteren van wekprocessen zeer wenselijk. Zijn de onderzochte provincie nu goed of slecht bezig. Wat succesvol gebiedsgericht beleid is in de ogen van het democratisch gehalte is vertaald in de laatste deelvraag.

4) Welke conclusies kunnen worden getrokken uit de bevindingen en welke aanbevelingen kunnen naar aanleiding daarvan gedaan worden?

- a. Welke vormen van integraal gebiedgericht beleid bleken niet democratisch succesvol en waarom niet?
- b. Welke vormen van integraal gebiedgericht beleid verdienen de voorkeur gekoppeld aan de provinciale situatie en aan democratisch gehalte en waarom?

Een belangrijk leerpunt bij het formeren van een gebiedscommissie is om voor een hoge representatieve score er niet gekozen moet worden voor het aanstellen van mensen op persoonlijke titel, maar de organisaties aan te stellen die ze vertegenwoordigen. Er kan dan bij de keuze voor organisaties een selectie gemaakt worden van alle in het landelijk gebied actief zijnde organisaties. Er zijn meer mensen actief dan alleen Overheden, de Milieufederatie en de LTO.

Een eenzijdig aangesteld gebiedsorgaan, waarbij de leden op persoonlijke titel zijn aangesteld is democratisch niet succesvol. Of dit gevolgen heeft voor de kwaliteit van de besluitvorming is niet onderzocht. De werkwijze van Drenthe in combinatie van Gelderland, oftewel het representatief karakter van Drenthe en het participatief ingestoken Gelderland zorgt voor een hoogwaardig democratisch proces.

Mijn overwegingen

Is daarmee mijn algemene vraag beantwoord? Via mijn werk bij de provincie Fryslân heb ik kennis genomen van Gebiedsgericht beleid en de door Fryslân ingestelde gebiedsplatforms. Ik ben er van overtuigd dat bottom-up werken een goede werkwijze is, maar ik ben nog steeds sceptisch over de democratische grondslag. De mate van democratisch gehalte is bij geen van de provincies zeer goed te noemen.

Er zijn in mijn ogen wel meerdere aspecten en regelingen, zoals het aanstellen van belangenorganisaties in plaats van personen, die een goede toevoeging zijn voor de juiste uitvoering van beleid op democratische wijze. Maar er zijn ook diverse handelingen die zorgen voor vertroebeling in plaats van transparantie, geslotenheid in plaats van toegankelijkheid of individualisme in plaats van vertegenwoordiging. In mijn onderzoek is vast komen te staan dat de democratisch gekozen vertegenwoordiging, Provinciale Staten en de daaruit gekozen Colleges van Gedeputeerde Staten, de besluiten nemen. Er worden dus geen besluiten genomen door de gebiedsgerichte organen.

6.1. Aanbevelingen

Voor een optimaal democratisch toegepast gebiedsgericht beleid, zo blijkt uit de onderzoeksresultaten kunnen een aantal succescriteria worden benoemd. Deze succesfactoren moeten dan wel in het licht gezien worden van dit onderzoek. Dat betekent dat het niveau van gebiedsgericht beleid regionaal of provinciaal moet zijn. Deze succesfactoren bepalen niet de kwaliteit van gebiedsgericht beleid, maar het verbeteren van het democratisch gehalte.

In eerste plaats liet de provincie Drenthe zien dat het aanstellen van vertegenwoordigende belangenorganisaties met een vaste achterban zorgt voor continuïteit, zichtbaarheid van het ingebrachte belang en herkenbaarheid van de afgevaardigden. Deze benoeming is vanuit dat licht een meerwaarde.

Aanbeveling 1. Draag zorg voor het representeren van een achterban, laat het niet over aan individuen.

De wijze waarop provincies hun belanghebbenden benaderen, informeren of laten participeren is niet altijd even goed te noemen. De provincie Gelderland stak daar bovendien door te werken met een publieke tribune die tevens spreekrecht krijgt tijdens vergaderingen. Het slecht bereikbaar hebben van relevante informatie op de websites is een aandachtspunt voor alle provincies. Vandaar de tweede aanbeveling.

Aanbeveling 2. Kijk of processen kunnen worden ingericht op het maximaal informeren en laten participeren van belanghebbenden bij het besluitvormingsproces.

In het onderzoek naar de transparantie is vaak gebleken dat online informatie niet actueel is, in sommige gevallen geheel niet beschikbaar. De beschikbaarheid van vergaderstukken op de website, al is het dan wel een voorwaarde dat de betreffende provincie een website moet hebben, is wenselijk. De openheid en bereikbaarheid mogen ook via de pers, maar dat is een weinig gebruikt middel.

Aanbeveling 3. Draag zorg voor openheid en bereikbaarheid van de vergaderstukken.

Bij de bezoeken aan de provincies is meermalen duidelijk geworden dat voorafgaand aan de vergaderingen en bijeenkomsten er een heel traject al is doorlopen. Vaak is dan niet helder, zoals bij de provincie Groningen werd aangegeven, wanneer een project wel en wanneer niet doorging. Vrijheid om te bepalen waarom een project wel of niet goed is zal zeer wenselijk zijn, maar is niet transparant voor een subsidieaanvrager. Dus ook als er al in het voortraject wordt gewikt en gewogen is een beschrijving van die werkwijze en het vastleggen van relevante beoordelingscriteria van belang.

Aanbeveling 4. Ook als er in voortrajecten besluiten worden genomen, beschrijf dan de beoordelingscriteria.

De laatste aanbeveling sluit aan op de aanbevelingen drie en vier. Als er besluiten worden genomen is het voor de buitenwacht belangrijk te vernemen hoe deze tot stand komen. Dit verhoogt de acceptatie. Transparantie kan veel bijdragen als de representatie of participatie laag is. Het verhoogt de legitimiteit en zal uiteindelijk tot minder weerstand leiden. In ieder geval leggen drie van de vier provincies hun discussies uitgebreid vast in het verslag en was dit verslag openbaar. Daarmee is voor ieder in te zien hoe de advisering tot stand is gekomen en of er sprake is van behoorlijk bestuur.

Aanbeveling 5. Wanneer er besluiten worden genomen, breng transparant naar buiten hoe deze tot stand komen.

6. AFKORTINGENLIJST

LEADER	Liaison Entre Actions de Developpement de l'Economie Rural'
BANS	Bestuursakkoord Nieuwe Stijl
LTO	Land en Tuinbouw Organisatie
LNV	Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
ILG	Investeringsbudget Landelijk Gebied
BANS	Bestuursakkoord Nieuwe Stijl
MNP	Milieu en Natuurplanbureau
VROM	Het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu
WILG	De Wet Inrichting Landelijk Gebied
SGB	De Subsidieregeling Gebiedsgericht Beleid
ROM	Ruimtelijke Ordening en Milieubeleid
EU	Europese Unie
VNG	Vereniging Nederlandse Gemeenten
WOB	Wet Openbaarheid van Bestuur
BOB	Besluit Openbaarheid van bestuur
LAG	Local Action Group
SBB	Staatsbosbeheer
Recron	Recreatie Ondernemers Nederland
R.A.R.O	Raad van Advies voor de Ruimtelijke Ordening
ABBB	Algemene Beginselen van Behoorlijk Bestuur
NGO	Non Gouvernementeale Organisatie

7. BRONVERMELDING

- BANS Vitaal Platteland, Eindrapportage BANS Vitaal Platteland, "Bewogen barrières", NIZW, 2001.
- BANS Vitaal Platteland, Slotrapportage voor het Overheidsoverleg, "Wegen naar een ander platteland", NIZW, 2001.
- Berg, J.Th.J. van den, Th.L. Bellekom en E.M. Peeters; redactie, "Inleiding staatkunde", Kluwer, Deventer, tweede druk, 1995.
- Bol, N. van der en S. Van der Arend, "Interactieve besluitvorming vanuit een participantenperspectief", Bestuurswetenschappen no. 2, 2007.
- Cornelissen, E.M.H., P.H.A. Frissen, S. Kensen en T. Brandsen, "Betoverend bestuur, Legitimiteit, vitaliteit, meervoudigheid", Lemma, Den Haag, 2007.
- Bruin, J. de, dr. P. van Harberden en F. Bongers, Burgerpanels en de ontwikkeling van stadsvisies, Bestuurskunde jaargang 7, nummer 7, 1998.
- Denters, S.A.H., H.M. de Jong en J.J.A. Thomassen, "Kwaliteit van gemeenten", VUGA, Den Haag, 1990.
- Enthoven, G., "Representatief en interactief, een tussenbalans van tien jaar interactief besturen", Bestuurskunde, maart 2005.
- Gaastra, A.F. en S.E. Zijlstra, "Handboek Bestuurlijk organisatierecht", Elsevier bedrijfsinformatie bv., Den Haag.
- Gedeputeerde Staten provincie Drenthe, Einderapportage Visitatiecommissie Drenthe: "Meer uut 't stro zetten", Amersfoort, 30 Juni 2010
- Geurts, P., "Van probleem naar onderzoek", Coutinho, Bussum, 1999, ISBN 90-6283-143-5.
- Grootte, G.P, P.Slikker, C.J. Hugenholtz-Sasse e.a., "Projecten leiden, methoden en technieken voor projectmatig werken", Het Spectrum/Marka, Utrecht, ISBN 90 274 4513 3.
- Hoekema, A.J., N.F. van Manen, G.M.A. van der Heijden, I.C. van der Vlies en B. de Vroom, "Integraal bestuur", Amsterdam University Press, Amsterdam, 1998, ISBN 90 5356 294.
- Hoogerwerf, "Politiek als evenwichtskunst", Samson H.D. Tjeenk Willink, Alphen a/d Rijn, 1995.
- Korsten, A.F.A, en J.A. Kropman, Participatie en Politiek, ITS, Nijmegen, 1977.
- MNP, "Rollenstrijd in het Landelijk Gebied", 2005.
- Noordelijke Rekenkamer, "De sociaal economische vitalisering van het Drentse platteland", 28 maart 2011.
- Noordelijke Rekenkamer, "De sociaal economische vitalisering van het Groningse platteland", 23 november 2010.
- Peters, K., "Het opgeblazen bestuur", Boom, Amsterdam, 2007, ISBN 9085064007.
- Pröpfer, I.M.A.M. en D.A. Steenbeek, "De aanpak van interactief beleid: elke situatie is anders" Coutinho, Bussum 2001, tweede druk.
- Pröpfer, I.M.A.M. en D.A. Steenbeek, Interactieve beleidsvoering, bestuurskunde, jaargang 7, nummer 7, 1998.
- Provincie Noord-Brabant, "Format toetsingskader provinciale leedergroepen Noord-Brabant 2007-2013", april 2008
- Provincie Noord-Brabant, "Format voor reglement van orde provinciale leader groepen Noord-Brabant 2007-2013", April 2008.
- Provincie Noord-Brabant, "subsidieregeling Plattelandsontwikkelingsprogramma 2008-2013".
- Putnam, R., R. Leonardi en R. Nanetti, "Making Democracy Work ; Civic Traditions in Modern Italy", Princeton Press, 1994, ISBN: 0-691-07889-0

- Reconstructiecommissie Maas en Meijerij, "Ontwikkelingsplan leader de maash(horst) & Meierij.
- Remmers, G., R. van Broekhuizen en J. D. van der Ploeg, "Initiatiefgroepen op het platteland: naar het creëren van koppelingen tussen praktijk en beleid, beleidssamenvattingen en beleidsaanbevelingen", Wageningen Universiteit, Leerstoel Rurale Sociologie, oktober 2000.
- Stout en Hoekema, "Onderhandelend bestuur", Tjeenk Willink, Zwolle, 1994.
- Thomassen, J.J.A., "Democratie", Samson, Alphen a/d Rijn, 1981.
- Tirion, B., "Beleidseffectmeting en legitimiteit", Gorter, juni 2006.
- VNG-commissie Gemeentewet en Grondwet, "De eerste overheid", VNG, Den Haag, juni 2007.
- Vroom, B. de en R. Ossewaarde, "reader interactief bestuur", Universiteit Twente, oktober 2003.
- Weyers, H., en M. Hertogh, "Legitimiteit tussen retoriek en realiteit", Openbaar bestuur, juni/juli 2009.
- Zouridis, S., "Gedragen Recht, opvattingen en misvattingen over legitimiteit", Ministerie van Justitie en Universiteit Tilburg, 6 november 2006.
- Zouridis, S., "Gedragen Recht", conferentie "betoverend bestuur", 6 november 2006.

8. BIJLAGEN

- 8.1. Tabellen en figuren
- 8.2. Contactpersonen enquête vormgeving gebiedsgericht beleid bij provincies
- 8.3. Geïnterviewden/geënquêteerden diepteonderzoek gebiedsgericht beleid bij provincies
- 8.4. Enquête formulier onderzoek vormen van gebiedsgericht beleid in 12 provincies
- 8.5. Interviewvragen onderzoek democratisch gehalte in vier provincies
- 8.6. Enquête onderzoek vier provincie
- 8.7. Enquête resultaten afstudeeronderzoek democratisch gehalte bij gebiedsgericht beleid
- 8.8. Uitwerking enquête en interviewvragen 2e deelonderzoek democratisch gehalte in 4 provincies.
- 8.9. Uitwerkingen van de interviews in de provincies, niet bijgesloten.
- 8.10. Datavergelijking provincie Noord-Brabant
- 8.11. Datavergelijking provincie Groningen
- 8.12. Datavergelijking in de provincie Drenthe
- 8.13. Datavergelijking provincie Gelderland

8.1. Tabellen en figuren

<i>Tabel 1 Namen van gebiedsgerichte organen</i>	20
<i>Tabel 2 Actoren van belang voor het gebiedsgerichte orgaan</i>	20
<i>Tabel 3 Deelnemende actoren bij de gebiedsgerichte organen in de provincies</i>	20
<i>Tabel 4 De titel waarop zitting wordt genomen in de gebiedsgerichte organen</i>	21
<i>Tabel 5 Wijze van aanstellen van de leden van de gebiedsgerichte organen</i>	21
<i>Tabel 6 Worden burgers bij de besluitvorming betrokken?</i>	22
<i>Tabel 7 Aantal besloten of openbare vergaderingen</i>	22
<i>Tabel 8 Agenda indelingen van de vergaderingen</i>	23
<i>Tabel 9 Door wie wordt de vergadering voorbereid</i>	23
<i>Tabel 10 Wat is de rol van het decentrale adviesorgaan?</i>	23
<i>Tabel 11 Geagendeerde voorstellen</i>	23
<i>Tabel 12 Hoe wordt naar belanghebbenden gecommuniceerd?</i>	23
<i>Tabel 13 Uitingsvormen van ontevredenheid over de besluitvorming</i>	24
<i>Tabel 14 uitkomsten scores indicatoren voor keuze vier provincies</i>	27
<i>Tabel 15 Keuzemogelijkheden provincies op basis van uniekheid en representatie</i>	27
<i>Tabel 16 Participatiestijlen per provincies</i>	29
<i>Tabel 17 Stroomschema democratisch gehalte: dimensies, indicatoren en onderzoeksvragen</i>	34
<i>Tabel 18 Scoretabel Representatie in het onderzoek naar de vier provincies</i>	40
<i>Tabel 19 Scoretabel Legitimiteit in het onderzoek naar de vier provincies</i>	41
<i>Tabel 20 Scoretabel Participatie in het onderzoek naar de vier provincies</i>	41
<i>Tabel 21 Eindscoretabel democratisch gehalte in het onderzoek naar de vier provincies</i>	43
<i>Tabel 22 Postevaluatie participatiestijlen voor de vier provincies</i>	46
<i>Figuur 1: zekering van vertegenwoordiging van de achterban</i>	22
<i>Figuur 2: Acceptatie van besluitvorming</i>	24

8.2. Contactpersonen Enquête vormgeving gebiedsgericht beleid bij provincies

Naam	Organisatie
<i>mw. A. Veldkamp</i>	Provincie Groningen
<i>K. Zwart</i>	Provincie Fryslân
<i>R. Klopstra</i>	Provincie Drenthe
<i>P. Smits</i>	Provincie Overijssel
<i>M. van de Hoven</i>	Provincie Overijssel
<i>mw. T. Hofs</i>	Provincie Overijssel
<i>R. Gerrits</i>	Provincie Gelderland
<i>G. Agterberg</i>	Provincie Utrecht
<i>F. Poolman</i>	Provincie Flevoland
<i>F. van der Linden</i>	Provincie Noord Holland
<i>P. J. Bus</i>	Provincie Zuid Holland
<i>D. Polder</i>	Provincie Zuid Holland
<i>mw. I. Wijker</i>	Provincie Zuid Holland
<i>J. van der Ven</i>	Provincie Noord Brabant
<i>E. Weusten</i>	Provincie Limburg
<i>J. Maljaars</i>	Provincie Zeeland

8.3. Geïnterviewden/geënquêteerden diepteonderzoek gebiedsgericht beleid bij provincies

Naam	Organisatie
<i>mw. R. Pot</i>	Gemeente Appingedam
<i>Mw. M. Buitenkamp</i>	Provincie Drenthe
<i>J. Beekman</i>	Provincie Groningen
<i>A. Steenbergen</i>	LTO Drenthe
<i>mw. E.F. Oldenhof</i>	Dorpsbelang Stedum
<i>H. Assies</i>	Gemeente Tynaarlo
<i>D. Moolenaar</i>	Provincie Gelderland
<i>H. Besselink</i>	Gebiedscommissie Neede en Borculo
<i>H. van Brink</i>	Streekcommissie Achterhoek en Liemers
<i>R. Krabben</i>	Gemeente Oude-IJsselstreek
<i>J. Ploeger</i>	Gemeente Tynaarlo
<i>mw. J. Hogeman</i>	Gemeente Noordenveld

8.4. Enquête formulier onderzoek vormen van gebiedsgericht beleid in 12 provincies

NAW gegevens		
0.	Naam	Open
1.	Functie	Open
2.	Organisatie	Open
3.	Organisatieonderdeel	Open
Aanwezigheid van een decentraal gebiedsgericht orgaan		
4.	Werkt uw provincie met een decentraal adviesorgaan voor de uitvoering van gebiedsgericht beleid in het kader van de Wet Inrichting Landelijk Gebied?	1= ja, ga verder 2= nee, stop hier 9= g.a.
4.1.	Hoe wordt dit orgaan genoemd?	Open
4.2.	Wie nemen zitting in dit orgaan?	Open
4.3.	Op welke titel nemen zij zitting?	1= persoonlijke titel 2= namens een belangen partij 3= namens een overheidsinstelling 8= overig 9= g.a.
5.	Wat is de frequentie van de bijeenkomsten van het decentrale adviesorgaan per jaar?	Getal
6.	Door welke organisatie wordt het secretariaat gevoerd van het decentrale adviesorgaan?	1=het adviesorgaan zelf 2=de provincie 3=een gemeente, te weten ... 4=een andere organisatie, te weten... 8= overig 9= g.a.
Representatieve kenmerken van de organen		
7.	Welke spelers zijn aan te geven die een rol spelen voor het gebiedsgerichte orgaan?	1= Gemeenten 2= Waterschappen 3= Bedrijven 4= Burgers 5= Provincies 6= Stichtingen 7= Belangengroeperingen 8= anders, namelijk..... 9= g.a.
7.1.	Zijn zij allen vertegenwoordigd in het orgaan?	1= ja 2= nee 3= deels, te weten..... 8= overig 9= g.a.
7.2.	Zo ja, hoe zijn zij vertegenwoordigd?	Open
8.	Hoe worden de leden aangesteld?	1= benoeming, door 2= niet 9= g.a.
8.1.	Hebben de leden een achterban?	1= ja 2= nee 3= anders, namelijk..... 9= g.a.
8.2.	Hoe is de vertegenwoordiging van de achterban gezekerd?	1= bestuursfunctie namens de organisatie 2= via verkiezingen 3= anders, namelijk..... 9= g.a.

9.	Speelt de keuze van de achterban een rol bij het aanstellen van de leden?	1= ja 2= nee 9= g.a.
	Participatieve kenmerken van de organen	
10.	Worden burgers betrokken bij de besluitvorming?	1= ja 2= nee 9= g.a.
10.1.	Zo ja, op welke wijze?	Open
11.	Zijn de vergaderingen besloten of open?	1=openbaar 2=besloten 9=g.a.
12.	Hoe ziet de agenda indeling van de vergadering eruit?	1= slechts besluitpunten 2= besluit en bespreekpunten 3= alleen bespreekpunten 4= anders namelijk,.. 9=g.a.
13.	Wie bereid inhoudelijk de agenda voor?	1= de provincie 2= een van de leden 3= het decentraal orgaan heeft een eigen secretariaat 4= anders namelijk, ... 9= g.a.
	Legitieme kenmerken van de organen	
14.	Wat is de rol van het decentrale adviesorgaan?	1= adviserend 2= besluitvormend 3= projectinitierend 4= informerend 5= dynamiserend (i.h.k.v. Leader+) 9= g.a.
15.	Welke voorstellen worden geagendeerd?	1= projectvoorstellen 2= gebiedsplannen 3= inrichtingsplannen 4= financieringsvoorstellen 8= overig, 9= g.a.
16.	Hoe worden de direct belanghebbenden betrokken bij het besluitvormingsproces?	1= schriftelijk op de hoogte via ontvangstbevestigingen en beschikkingen 2= mondeling via contactpersonen 3= niet 8= overig,..... 9= g.a.
17.	Vallen er vaak negatieve besluiten?	1= ja 2= nee 9= g.a.
17.1.	In welke mate kunnen de belanghebbenden zich vinden in de besluitvorming?	1= meer dan de helft is positief 2= minder dan de helft is positief 8= anders, 9= g.a.
17.2.	Vertaald de aanvaardbaarheid van de besluitvorming zich terug in de hoeveelheid bezwaren?	1= ja 2= nee 9= g.a.

EINDE

8.5. Interviewvragen onderzoek democratisch gehalte in vier provincies

Vragenlijst Interview	
	NAW gegevens
1.	Naam
2.	Functie
3.	Organisatie
	REPRESENTATIE
A.1.a.1.	Bent u gekozen namens uw achterban?
A.1.c.2.	Worden de leden gekozen uit belangengroepen?
A.2.a.1	Welke actoren vindt u van belang voor het gebiedsorgaan?
A.2.b.2.	Neemt u zitting namens een achterban? Zo ja, welke is dat dan?
A.2.b.3.	Maakt u kenbaar aan uw achterban welke rol u vertolkt?
A.2.c.2.	Is uit de verslagen herkenbaar of leden zich onthielden van besluitvorming totdat de achterban is geraadpleegd?
A.3.a.1	Stemt de afgevaardigde vanuit politieke overwegingen?
A.3.a.2.	Heeft de belanghebbende invloed kunnen uitoefenen via u of een ander lid van het gebiedsgericht orgaan?
A.3.a.3.	Wordt er besloten bij meerderheid van stemmen of unaniem?
A.3.b.1.	Bent u in de gelegenheid uw inbreng terug te zien in de uiteindelijke besluitvorming?
A.3.d.1.	Stemt u uw afvaardiging af met een politieke partij?
A.3.d.2.	Zijn er andere dan leden van politieke partijen lid van het orgaan?
A.3.d.3.	Is er een document waaruit blijkt welke waarden en normen u vertegenwoordigt in uw rol?
B.1.c.1.	Worden besluiten geëvalueerd?
B.1.c.2.	Zijn aanbevelingen uit evaluaties opgevolgd?
B.1.c.3.	Is er in de afgelopen jaren een aanpassing in de besluitvorming doorgevoerd naar aanleiding van die evaluaties?
B.1.d.1.	Worden ambtelijke adviezen vaak opgevolgd?
B.2.a.1.	Door wie worden de besluiten formeel genomen?
B.2.b.1.	Overeenkomstig welke wet worden besluiten genomen?
B.2.b.2.	Waaraan is het gezag ontleend voor besluitvorming en bezwaar en beroep en hoe is dit proces ingericht?
B.2.c.2.	Waaraan is het gezag ontleend voor besluitvorming en bezwaar en beroep en hoe is dit proces ingericht?
B.3.a.1.	Welke beleid is van toepassing en hoe is dit juridisch verankerd?
B.3.a.2.	Heeft het orgaan invloed op het beleid en bijbehorende regelingen?
B.3.b.1.	Welke informatie of officiële documenten zijn relevant en zijn deze leesbaar en begrijpelijk opgesteld?
B.3.c.1.	Zijn de verordeningen, beleidsregels en communicatiedocumenten toegankelijk voor alle belanghebbenden?
B.3.c.2.	Is alle informatie beschikbaar voor de pers?
B.3.d.1	Zijn de vergaderverslagen openbaar toegankelijk?
B.3.d.2.	Bevatten de vergaderverslagen de volledige discussies of bestaan ze uit een beknopt verlag?
C.1.a.2.	Kan iedereen de vergaderingen altijd bijwonen?
C.2.a.2	Hoeveel tijd is er tussen de aankondiging van de vergadering en de vergadering?

C.2.b.1.	Wordt de agenda gepubliceerd
C.2.b.2.	Worden ook de stukken openbaar gemaakt, hoe?
C.3.a.1	Wordt de mogelijkheid geboden schriftelijke inbreng te verzorgen voor vergaderingen?
C.3.a.2.	Wordt de mogelijkheid geboden in te spreken bij vergaderingen?
C.3.a.3.	Worden belanghebbenden gehoord alvorens besloten wordt?
C.4.a.1.	Consulteert u de belanghebbenden vaak?
C.4.a.2.	Stemt u uw adviesstrategie af op geluiden uit de omgeving?
C.4.a.3.	Welke wijzigingen in het besluitvormingsproces hebben plaatsgevonden naar aanleiding van inbreng van buitenaf?
C.4.b.1.	Bent u wel eens gevraagd een mening te geven over de rol van het gebiedsorgaan?
C.4.c.1.	Hoe vaak consulteert het orgaan belanghebbenden voor strategie/beleidsbepaling ?
C.4.c.2.	Zorgt u bij die beleidsbepaling ook voor inspraak of hoorsessies?

EINDE INTERVIEW

8.6. enquête onderzoek vier provincies

NAW gegevens		Code
	Naam	Open
	Functie	Open
	Organisatie	Open
	Organisatieonderdeel	Open
A.1.a.2.	Welke actoren vindt u van belang voor het gebiedsorgaan?	Open
A.1.a.3.	Zijn deze actoren ook allen vertegenwoordigd in het orgaan?	1=ja 2=nee 9=geen antwoord
A.1.b.1.	Kent u de leden van het gebiedsorgaan?	1=ja 2=nee 9=geen antwoord
A.1.c.1.	Heeft u een lid in het orgaan die u als uw afgevaardigde kan beschouwen?	1=ja 2=nee 9=geen antwoord
A.2.a.2.	Zijn deze actoren ook allen vertegenwoordigd in het orgaan?	1=ja 2=nee 9=geen antwoord
A.2.b.1.	Is er een lid die u als vertegenwoordiger namens u beschouwd?	1=ja 2=nee 9=geen antwoord
A.2.c.1.	Heeft u een lid in het orgaan die u uw mening verkondigd?	1=ja 2=nee 9=geen antwoord
A.2.c.2.	Is er een duidelijke overeenkomst tussen uw opvattingen en de opvattingen leden van het orgaan?	1=ja 2=nee 9=geen antwoord
A.2.c.3.	Ondernemen afgevaardigden actie waaruit blijkt dat ze vereenzelvig zijn met belangengroepen?	1=ja 2=nee 9=geen antwoord
A.3.c.1	Weet u wat elk lid van het orgaan heeft geadviseerd over uw project?	1=ja 2=nee 9=geen antwoord
B.1.a.1	Heeft u vertrouwen in het besluitvormingstraject van het orgaan?	1=ja 2=nee 9=geen antwoord
B.1.a.2.	Kon u zich in de besluitvorming vinden? Ook als deze negatief was geweest?	1=ja 2=nee 9=geen antwoord
B.1.b.1.	Hebt u bezwaren ingediend?	1=ja 2=nee 9=geen antwoord
B.1.b.2.	Zou u overwogen bezwaar in te dienen als u een negatief besluit had gekregen	1=ja 2=nee 9=geen antwoord
B.1.d.2.	Is de ambtelijke advisering voor buitenstaanders inzichtelijk?	1=ja 2=nee 9=geen antwoord
B.2.a.2.	Heeft u een officieel besluit ontvangen van het orgaan?	1=ja 2=nee 9=geen antwoord

B.2.c.1.	Als u bezwaar heeft gemaakt, is deze door een onafhankelijke commissie behandeld?	1=ja 2=nee 9=geen antwoord
B.2.a.3.	Is er inspraak geweest op de vorming van het beleid en bijbehorende regelingen?	1=ja 2=nee 9=geen antwoord
C.2.c.1.a	Worden stukken in de pers gepubliceerd?	1=ja 2=nee 9=geen antwoord
C.2.c.1.b	Zo ja welke?	open
C.2.c.2.	In welke krant heeft u kennis kunnen nemen van stukken of besluiten door het orgaan?	1=ja 2=nee 9=geen antwoord
C.3.a.4.	Hebt u wel eens mogen inspreken tijdens een vergadering?	1=ja 2=nee 9=geen antwoord
C.4.b.2.	Worden besluiten uitgesteld om belanghebbenden om hun visie te vragen?	1=ja 2=nee 9=geen antwoord
C.4.c.3.	Heeft uw opmerking geleid tot verandering in het besluitvormingsproces?	1=ja 2=nee 9=geen antwoord

EINDE ENQUÊTE

8.7. Enquête resultaten Afstudeeronderzoek democratisch gehalte bij gebiedsgericht beleid

Provincie	Naam open	Functie Open	Organisatie open	Organisatieonderdeel Open	A. AANWEZIGHEID VAN EEN DECENTRAAL GEBIEDSGERICHT ORGAAN				
					1. Werkt uw prov. met een decentraal adviesorgaan voor de uitvoering van ggb in het kader van de WILG? 1=ja, ga verder 2=nee, stop hier	2. Hoe wordt dit orgaan genoemd? open	3. Wie nemen zitting in dit orgaan? Open	4. Op welke titel nemen zij zitting? 1= pers. titel 2= namens een belangenpartij 3= namens een Ovhistell. 8= anders	5. Frequentie vergadering? Getal
Limburg	Erik Weusten	Juridisch beleidsmedewerker	Provincie Limburg	Landelijk Gebied	1,00	Gebiedscommissie	Gemeenten, Waterschappen, Stichting Milieufederatie Limburg, Limburgse land en tuinbouworganisatie, onafhankelijk voorzitter	1,2,3	10
Noord Brabant	Joep van de Ven	Gebiedscoördinator Kempensland	Provincie Noord-Brabant	Programma Landelijk Gebied	1,00	Reconstructiecommissies	Gemeenten, waterschappen, provincie, Dienst Landelijk Gebied, Zuidelijke Land en Tuinbouworganisatie, MKB, Brabantse milieufederatie, TOP Brabant(recreatiesector)	1,2,3	5
Zeeland	Jan Maljaars (gebeld)	clustercoördinator afdeling gebiedsontwikkeling	Provincie Zeeland	Directie Ruimte, Milieu en Water	1,00	Gebiedscommissies, Provinciale commissie Groene Ruimte	Gemeenten, waterschappen, ZLTO Natuurmonumenten, SBB, Recron, ZPG, Zeeuws Landschap, Zeeuwse Milieufederatie, DLG	2,3	10
Noord Holland	Frans van der Linden	Programmanager ILG	Provincie Noord-Holland	Directie Beheer en Uitvoering	1,00	Gebiedscommissie ILG	Gemeente, waterschappen, LTO, Natuurorganisaties, recreatieschappen, ANV's	1	4 tot 8
Gelderland	RGW Gerrits	Projectleider	Provincie Gelderland	P&C MWLG-PSI	1,00	streekcommissies	alle maatschappelijke groepen, incl. overheden	2,3	4 tot 6
Friesland	Klaas Zwart	Plattelands projecten	Provincie Fryslan	Plattelandsprojecten	1,00	Gebiedsplatform	Provincie, gemeenten en themaleden	1,3	5
Drenthe	Roel Klopstra	Programmanager ILG	Provincie Drenthe	PMJP	1,00	Gebiedscommissies(5)	Gemeente, waterschap, LTO-Noord< Recreatiesector, Natuurorganisaties, dorpsbelangen, MKB, Waterbedrijf.	2,3	4 a 5
Groningen	Annie Veldkamp	Projectontdekkende	Afd. Landelijk Gebied en Water	Provincie Groningen	1,00	3 LAG's en Regio Vitaal Platteland Centraal	Gemeenten, waterschappen en maatschappelijke organisaties.	2,3	9

B. REPRESENTATIEVE KENMERKEN VAN DE ORGANEN

	6. Door welke organisatie wordt het secretariaat gevoerd van het decentrale adviesorgaan?	7. Welke actoren zijn van belang voor het gebiedsgerichte orgaan? 1= Gemeenten 2= Waterschappen 3= Bedrijven 4= Burgers 5= Provincies 6= Stichtingen 7= Belangengroeperingen 8= anders, namelijk:	8. Zijn alle in vraag 7 genoemde actoren vertegenwoordigd in het orgaan? 1= ja 2= nee 3= deels, te weten 8= anders	9. Zo ja, hoe zijn zij vertegenwoordigd? Open	10. Hoe worden de leden aangesteld? 1= Benoemd door Gedeputeerde Staten 2= Op ambtelijke uitnodiging 8= Anders, namelijk	11. Hebben de leden een achterban? 1= ja 2= nee 3= anders, namelijk	12. Hoe is de vertegenwoordiging van de achterban gezekerd? 1= bestuursfunctie namens de organisatie 2= via verkiezingen 8= anders, namelijk	13. Speelt de keuze van de achterban een rol bij het aanstellen van de leden? 1= ja 2= nee 8= anders, namelijk
Limburg	3	1,2,4,5,6,7,	3, zie vraag 3	zie vraag 3		1	1, 1,2,	2
Noord Brabant	2	1, 2, 3, 4, 5, 6, 7	3, burgers niet		9	1	1	1
Zeeland	3	alle	3, zie vraag 3		9	1	1, 2, 8	
Noord Holland							1 benoeming 8, door de organisaties	1
Gelderland	2	1, 2, 6, 7,	3, zie vraag 3		1	1	1 voorgedragen	1
Friesland	2	1,2,3,7,		2	9	1	1	1
	2, 4, provincie medefinanciering door gemeenten	1, 4, 5, 6, 7, 8, Dorpsbelangen	3, provincie en gemeenten			1,3, door GS is nog niet geëffectueerd	2	2
Drenthe	2	alle		1		1	1, 1,2,	1
Groningen			3, gemeenten, waterschappen en MO's	1, vertegenwoordiger in het adviesorgaan		2	1	1

C. PARTICIPATIEVE KENMERKEN VAN DE ORGANEN

	14. Worden burgers betrokken bij de besluitvorming? 1= ja 2= nee 8= anders, namelijk	15. Zo ja, op welke wijze? Open	16. Zijn de vergaderingen besloten of openbaar? 1= openbaar 2= besloten	17. Hoe ziet de agenda indeling van de vergadering eruit? 1= slechts besluitpunten 2= besluit en bespreekpunten 3= alleen bespreekpunten 8= anders namelijk,	18. Wie bereid inhoudelijk de agenda voor? 1= de provincie 2= een van de leden 3= het decentraal orgaan heeft een eigen secretariaat 8= anders namelijk, 8.1 voorzitter, provincie en secretaris
Limburg		2		2	3
Noord Brabant		2		1	2
Zeeland	3, niet op provinciaal nvivo, op project en gebiedsnivo		9	1	1
Noord Holland		2		1	1
Gelderland		1 Informatiebijeenkomsten		1	8
Friesland		2	1, 2		1
Drenthe		2	9	2	1
Groningen		1 Alleen via vertegenwoordigers van gebiedsorganen		1	1

D. LEGITIEME KENMERKEN VAN DE ORGANEN

19. Wat is de rol van het decentrale adviesorgaan?	20. Welke voorstellen worden geagendeerd?	21. Hoe worden de direct belanghebbenden betrokken bij het besluitvormingsproces?	22. Hoe worden de communicatie naar de direct belanghebbenden ingekleed bij het besluitvormingsproces?	23. Adviseert, c.q. besluit het adviesorgaan vaak negatief?	24. In welke mate kunnen de belanghebbenden zich vinden in de besluitvorming?	25. Hoe komt de ontevredenheid over de besluitvorming tot uiting?	26. Hoeveel van de ontevreden direct betrokkenen dient bezwaar in tegen een negatief advies?
1= adviserend 2= besluitvormend 3= project initieënd 4= informierend 5= dynamiserend (aanjager van gebiedsinitiatieven)	1= projectvoorstellen 2= gebiedsplannen 3= inrichtingsplannen 4= financieringsvoors tellen 8= overig,	1= Actief, ze worden uitgenodigd deel te nemen 2= Passief, als ze aangeven deel te nemen worden ze betrokken 3= niet 8= overig	1= schriftelijk op de hoogte via ontvangstbevestigingen, advertenties en beschikkingen 2= mondeling via contactpersonen en beleidsmedewerkers 3= niet 4= overig	1= meer dan 75% van de voorstellen wordt negatief geadviseerd 2= tussen een 25% en 75% van de voorstellen wordt negatief geadviseerd 3= minder dan 25% van de voorstellen wordt negatief geadviseerd 4= nee, zelden of nooit	1= meer dan de helft legt zich neer bij de besluitvorming 2= minder dan de helft legt zich neer bij de besluitvorming 8= anders	1= Incidentele telefonische klacht 2= Schriftelijke informele klacht 3= Schriftelijke formele klacht 4= Indienen van bezwaar 5= Indienen van beroep 6= Bedreigingen, telefonisch 8= anders	1= Op meer dan 75% van de negatieve adviezen dient men bezwaar in. 2= Tussen 25% en 75% van de negatieve adviezen dient men bezwaar in. 3= Op minder dan 25% van de negatieve adviezen dient men bezwaar in. 4= Er worden zeer weinig tot geen bezwaren ingediend. 9= anders, namelijk
1,3,4,5,	1,2,3,4, 1, 2, 4, 5, adviezen aan	2		2	3	8, niet bekend	1
1, 2, 3,	GS	3		2	3	overleg gearrangeerd op	4
1, 3, 4, 5,	1, 2, 3, 4, 1, 2, 5 elke commissie heeft een uitvoeringsstra tegieplan	2	1, 3,		3	1 streekhuis 1, 2, 8, ter 2 vergadering	9
1, 3, 4, 5,	gemaakt	8	1, 2		3		1
1,4,	1,2,3,	1	1, 2		3	1 1,3, 8, bekend bij	4
1, 3, 5,		1	3 1, 2		3	1 andere afdeling	4
1, 3, 4, 5,	1, 2, 3, 4,		3 1, 2, 4,		4		4
1, 3, 5,	1, 4,		1 1, 2,		3	1 1, 4,	4

8.8. Uitwerking Enquête en interviewvragen 2e deelonderzoek democratisch gehalte in 4 provincies.

A. Representatie

Indic.	Onderzoeksvragen:	codering	Enquête/interviewvragen:	Onderzoeksdoelgroep
A.1	Mate van representatieve vertegenwoordiging:			
	A.1.a. Neemt men zitting namens een achterban?	A.1.a.1.	Bent u gekozen namens uw achterban?	1. Interview leden gebiedsorgaan
		A.1.a.2.	Welke actoren vindt u van belang voor het gebiedsorgaan?	2. Enquête onder twee betrokkenen
		A.1.a.3.	Zijn deze actoren ook allen vertegenwoordigd in het orgaan?	2. Enquête onder twee betrokkenen
	A.1.b. Zijn de leden van het orgaan bekend?	A.1.b.1.	Kent u de leden van het gebiedsorgaan?	2. Enquête onder twee betrokkenen
		A.1.b.2.	Heeft u een lid in het orgaan die u als uw afgevaardigde kan beschouwen?	2. Enquête onder twee betrokkenen
	A.1.c. Worden de leden door de achterban erkent?	A.1.c.1.	Heeft u een lid in het orgaan die u als uw afgevaardigde kan beschouwen?	2. Enquête onder twee betrokkenen
		A.1.c.2.	Worden de leden gekozen uit belangengroepen?	1. Interview leden gebiedsorgaan
A.2.	Mate van representatieve herkenbaarheid:			
	A.2.a. Welke actoren zouden moeten worden afgevaardigd in het gebiedsorgaan?	A.2.a.1	Welke actoren vindt u van belang voor het gebiedsorgaan?	1. Interview leden gebiedsorgaan
		A.2.a.2.	Zijn deze actoren ook allen vertegenwoordigd in het orgaan?	2. Enquête onder twee betrokkenen
	A.2.b. Worden leden gezien als afgevaardigde?	A.2.b.1.	Is er een lid die u als vertegenwoordiger namens u beschouwd?	2. Enquête onder twee betrokkenen
		A.2.b.2.	Neemt u zitting namens een achterban? Zo ja, welke is dat dan?	1. Interview leden gebiedsorgaan
		A.2.b.3.	Maakt u kenbaar aan uw achterban welke rol u vertolkt?	1. Interview leden gebiedsorgaan
	A.2.c. Komen opvattingen overeen tussen leden van het orgaan en betrokkenen?	A.2.c.1.	Heeft u een lid in het orgaan die u uw mening verkondigd?	2. Enquête onder twee betrokkenen
		A.2.c.2.	Is uit de verslagen herkenbaar of leden zich onthielden van besluitvorming totdat de achterban is geraadpleegd?	1. Interview leden gebiedsorgaan
		A.2.c.2.	Is er een duidelijke overeenkomst tussen uw opvattingen en de opvattingen leden van het orgaan?	2. Enquête onder twee betrokkenen
		A.2.c.3.	Ondernemen afgevaardigden actie waaruit blijkt dat ze vereenzelvig zijn met belangengroepen?	2. Enquête onder twee betrokkenen
A.3.	Mate van inbreng in het besluitvormingsproces:			
	A.3.a. Stemt de afgevaardigde bij de besluitvorming zonder last of ruggespraak?	A.3.a.1	Stemt de afgevaardigde vanuit politieke overwegingen?	1. Interview leden gebiedsorgaan

	A.3.a.2.	Heeft de belanghebbende invloed kunnen uitoefenen via een lid van het gebiedsgericht orgaan?	1. Interview leden gebiedsorgaan
	A.3.a.3.	Wordt er besloten bij meerderheid van stemmen of unaniem?	1. Interview leden gebiedsorgaan
A.3.b. Komt de inbreng van de afgevaardigde terug in de besluitvorming?	A.3.b.1.	Bent u in de gelegenheid uw inbreng terug te zien in de uiteindelijke besluitvorming?	1. Interview leden gebiedsorgaan
A.3.c. Is de inbreng van de afgevaardigde zichtbaar in de besluitvorming?	A.3.c.1	Weet u wat elk lid van het orgaan heeft geadviseerd over uw project?	2. Enquête onder twee betrokkenen
A.3.d. Wordt afgestemd met de politieke achterban?	A.3.d.1.	Stemt u uw afvaardiging af met een politieke partij?	1. Interview leden gebiedsorgaan
	A.3.d.2.	Zijn er andere dan leden van politieke partijen lid van het orgaan?	1. Interview leden gebiedsorgaan
	A.3.d.3.	Is er een document waaruit blijkt welke waarden en normen u vertegenwoordigd in uw rol?	1. Interview leden gebiedsorgaan

B. Legitimiteit

Indic.:	Onderzoeksvragen:	codering	Enquete/interviewvragen:	Onderzoeksgroep
B.1.	Mate van institutioneel vertrouwen:			
	B.1.a. Is er vertrouwen in het besluitvormingstraject van het orgaan?	B.1.a.1	Heeft u vertrouwen in het besluitvormingstraject van het orgaan?	2. Enquête onder twee betrokkenen
		B.1.a.2.	Kon u zich in de besluitvorming vinden? Ook als deze negatief was geweest?	2. Enquête onder twee betrokkenen
	B.1.b. Zijn bezwaren ingediend bij negatieve besluiten?	B.1.b.1.	Heeft u bezwaren ingediend?	2. Enquête onder twee betrokkenen
		B.1.b.2.	Zou u overwogen bezwaar in te dienen als u een negatief besluit had gekregen	2. Enquête onder twee betrokkenen
	B.1.c. Worden de administratieve processen geëvalueerd?	B.1.c.1.	Worden besluiten geëvalueerd?	1. Interview leden gebiedsorgaan
		B.1.c.2.	Zijn aanbevelingen uit evaluaties opgevolgd?	1. Interview leden gebiedsorgaan
		B.1.c.3.	Is er in de afgelopen jaren een aanpassing in de besluitvorming doorgevoerd naar aanleiding van die evaluaties?	1. Interview leden gebiedsorgaan
	B.1.d. Hoe wordt omgegaan met de ambtelijke advisering?	B.1.d.1.	Worden ambtelijke adviezen vaak opgevolgd?	1. Interview leden gebiedsorgaan

B.2 Indicator zorgvuldige besluitvorming:	B.1.d.2.	Is de ambtelijke advisering voor buitenstaanders inzichtelijk?	2. Enquête onder twee betrokkenen
B.2.a. Is de besluitvorming genomen door het bevoegde gezag?	B.2.a.1.	Door wie worden de besluiten formeel genomen?	1. Interview leden gebiedsorgaan
	B.2.a.2.	Heeft u een officieel besluit ontvangen van het orgaan?	2. Enquête onder twee betrokkenen
	B.2.a.3.	Is er inspraak geweest op de vorming van het beleid en bijbehorende regelingen?	2. Enquête onder twee betrokkenen
B.2.b. Worden besluiten genomen overeenkomstig de wet?	B.2.b.1.	Overeenkomstig welke wet worden besluiten genomen?	1. Interview leden gebiedsorgaan
	B.2.b.2.	Waaraan is het gezag ontleend voor besluitvorming en bezwaar en beroep en hoe is dit proces ingericht?	1. Interview leden gebiedsorgaan
B.2.c. Is een onafhankelijke bezwarencommissie aangesteld?	B.2.c.1.	Als u bezwaar heeft gemaakt, is deze door een onafhankelijke commissie behandeld?	2. Enquête onder twee betrokkenen
	B.2.c.2.	Waaraan is het gezag ontleend voor besluitvorming en bezwaar en beroep en hoe is dit proces ingericht?	1. Interview leden gebiedsorgaan
B.3. Indicator mate van transparante besluitvorming			
B.3.a. Waar is het beleid vastgesteld wat door het orgaan wordt gehanteerd?	B.3.a.1.	Welke beleid is van toepassing en hoe is dit juridisch verankerd?	1. Interview leden gebiedsorgaan
	B.3.a.2.	Heeft het orgaan invloed op het beleid en bijbehorende regelingen?	1. Interview leden gebiedsorgaan
B.3.b. Welke informatie wordt gebruikt voor de besluitvorming?	B.3.b.1.	Welke informatie of officiële documenten zijn relevant?	1. Interview leden gebiedsorgaan
	B.3.b.2.	Hoeveel informatieverzoeken zijn er behandeld?	1. Interview leden gebiedsorgaan
B.3.c. Zijn verordeningen, beleidsregels en communicatiedocumenten eenvoudig benaderbaar voor belanghebbenden?	B.3.c.1.	Zijn de verordeningen, beleidsregels en communicatiedocumenten toegankelijk voor alle belanghebbenden?	1. Interview leden gebiedsorgaan
	B.3.c.2.	Is alle informatie beschikbaar voor de pers?	1. Interview leden gebiedsorgaan
B.3.d. Bevatten openbare vergaderverslagen de volledige discussies?	B.3.d.1.	Zijn de vergaderverslagen openbaar toegankelijk?	1. Interview leden gebiedsorgaan
	B.3.d.2.	Bevatten de vergaderverslagen de volledige discussies of bestaan ze uit een beknopt verlag?	1. Interview leden gebiedsorgaan

C. Participatie

Indic.:	Onderzoeksvragen:	codering	Enquête/interviewvragen:	Onderzoeksdoelgroep
C.1.	Indicator Openheid			
	C.1.a. Zijn de vergaderingen openbaar?	C.1.a.1.	Zijn de vergaderstukken opvraagbaar voor iedereen?	3. Deskresearch in vergaderverslagen
		C.1.a.2.	Kan iedereen de vergaderingen altijd bijwonen?	1. Interview leden gebiedsorgaan
	C.1.b. Worden stukken openbaar gemaakt? Welke stukken worden gepubliceerd?	C.1.b.1.	Welke stukken worden gepubliceerd of liggen ter inzage?	3. Deskresearch in vergaderverslagen
	C.1.c. Worden de vergaderingen aangekondigd? Zo ja, waar en hoe?	C.1.c.1.	Worden de vergaderingen aangekondigd? Zo ja, waar en hoe?	3. Deskresearch in vergaderverslagen
C.2.	Indicator Voorlichting			
	C.2.a. Wordt de vergadering aangekondigd?	C.2.a.1	Worden de vergaderingen aangekondigd?	3. Deskresearch in vergaderverslagen
		C.2.a.2	Hoeveel tijd is er tussen de aankondiging van de vergadering en de vergadering?	1. Interview leden gebiedsorgaan
	C.2.b. Welke stukken worden gepubliceerd?	C.2.b.1.	Wordt de agenda gepubliceerd	1. Interview leden gebiedsorgaan
		C.2.b.2.	Worden ook de stukken openbaar gemaakt, hoe?	1. Interview leden gebiedsorgaan
	C.2.c. Worden stukken in de pers gepubliceerd? En zo ja welke?	C.2.c.1.	Worden stukken in de pers gepubliceerd? En zo ja welke?	2. Enquête onder twee betrokkenen
		C.2.c.2.	In welke krant heeft u kennis kunnen nemen van stukken of besluiten door het orgaan?	2. Enquête onder twee betrokkenen
C.3.	Indicator Inspraak			
	C.3.a. Wordt de mogelijkheid geboden voor inbreng in vergaderingen?	C.3.a.1	Wordt de mogelijkheid geboden schriftelijke inbreng te verzorgen voor vergaderingen?	1. Interview leden gebiedsorgaan
		C.3.a.2.	Wordt de mogelijkheid geboden in te spreken bij vergaderingen?	1. Interview leden gebiedsorgaan
		C.3.a.3.	Worden belanghebbenden gehoord alvorens besloten wordt?	1. Interview leden gebiedsorgaan
		C.3.a.4.	Heeft u wel eens mogen inspreken tijdens een vergadering?	2. Enquête onder twee betrokkenen
	C.3.b. Wordt voldoende de gelegenheid geboden in te spreken bij vergaderingen?	C.3.b.1.	Hoeveel tijd zit er tussen de openbaarmaking van de vergadering en het tijdstip van de vergadering?	3. Deskresearch in vergaderverslagen
	C.3.c. Is iedereen in de gelegenheid in te spreken?	C.3.c.1.	Is het mogelijk de vergaderingen bij te wonen door iedereen?	3. Deskresearch in vergaderverslagen
C.4.	Indicator Draagvlakvorming			
	C.4.a. Worden belanghebbenden gevraagd bij te dragen aan visievorming?	C.4.a.1.	Consulteert u de belanghebbenden vaak?	1. Interview leden gebiedsorgaan

	C.4.a.2.	Stemt u uw adviesstrategie af op geluiden uit de omgeving?	1. Interview leden gebiedsorgaan
	C.4.a.3.	Welke wijzigingen in het besluitvormingsproces hebben plaatsgevonden naar aanleiding van inbreng van buitenaf?	1. Interview leden gebiedsorgaan
C.4.b. Worden individuele belangen meegewogen in de besluitvorming?	C.4.b.1.	Bent u wel eens gevraagd een mening te geven over de rol van het gebiedsorgaan?	1. Interview leden gebiedsorgaan
	C.4.b.2.	Worden besluiten uitgesteld om belanghebbenden om hun visie te vragen?	2. Enquête onder twee betrokkenen
C.4.c. Stemt het orgaan de adviesstrategie af op geluiden uit de omgeving ?	C.4.c.1.	Hoe vaak consulteert het orgaan belanghebbenden voor strategie/beleidsbepaling ?	1. Interview leden gebiedsorgaan
	C.4.c.2.	Zorgt u bij die beleidsbepaling ook voor inspraak of hoorsessies?	1. Interview leden gebiedsorgaan
	C.4.c.3.	Heeft uw opmerking geleid tot verandering in het besluitvormingsproces?	2. Enquête onder twee betrokkenen

8.9. Uitwerkingen van de interviews in de Provincies, niet bijgesloten.

8.10. Datavergelijking provincie Noord-Brabant

<u>A.1 Mate van representatieve vertegenwoordiging:</u>	<u>B.1. Mate van institutioneel vertrouwen:</u>	<u>C.1. Indicator Openheid</u>
<p><i>A.1.a. Neemt men zitting namens een achterban?</i> In Noord Brabant is het volgens het Reglement van orde zo dat men namens een achterban een doelgroep of organisatie vertegenwoordigd, maar het is mogelijk om op persoonlijke titel zitting te nemen.</p> <p><i>A.1.b. Zijn de leden van het orgaan bekend?</i> Ja, staan op de website van de streekimpulsen vermeld (in ieder geval bij Maas en Meierij).</p> <p><i>A.1.c. Worden de leden door de achterban erkent?</i> Onbekend</p>	<p>De mate van institutioneel vertrouwen is gebaseerd op ervaringen. Aangezien in de provincie Noord Brabant geen interviews zijn afgenomen is dit niet in te vullen</p> <p><i>B.1.a. Is er vertrouwen in het besluitvormingstraject van het orgaan? Niet bekend</i></p> <p><i>B.1.b. Zijn bezwaren ingediend bij negatieve besluiten?</i> Het burgerjaarverslag van de Commissaris van de Koningin is geraadpleegd, maar geeft geen specifieke bezwaren weer, of er tegen subsidieaanvragen bezwaren zijn binnengekomen is niet zichtbaar.</p> <p><i>B.1.c. Worden de administratieve processen geëvalueerd?</i> De ambtelijke processen staan wel uitvoerig beschreven, maar niet of deze vaak worden geëvalueerd.</p> <p><i>B.1.d. Hoe wordt omgegaan met de ambtelijke advisering?</i> Niet bekend</p>	<p><i>C.1.a. Zijn de vergaderingen openbaar?</i> Zowel de vergaderverslagen als de vergaderingen zijn openbaar, zo is geschreven in het reglement van orde.</p> <p><i>C.1.b. Worden stukken openbaar gemaakt? Welke stukken worden gepubliceerd?</i> Er wordt informatie gegeven over de formele kaders waarbinnen de leedergroepen werken, algemene informatie over de leden en de werkwijze, informatie over projecten en vergadermomenten.</p> <p><i>C.1.c. Worden de vergaderingen aangekondigd? Zo ja, waar en hoe?</i> Ja, op de website staan de data waarop de leedergroep Maas en Meierij vergadert.</p>
<p><u>A.2. Mate van representatieve herkenbaarheid:</u></p>	<p><u>B.2 Indicator zorgvuldige besluitvorming:</u></p>	<p><u>C.2. Indicator Voorlichting</u></p>
<p><i>A.2.a. Welke actoren zouden moeten worden afgevaardigd in het gebiedsorgaan?</i> onbekend</p> <p><i>A.2.b. Worden leden gezien als afgevaardigde?</i> onbekend</p> <p><i>A.2.c. Komen opvattingen overeen tussen leden van het orgaan en betrokkenen?</i> onbekend</p>	<p><i>B.2.a. Is de besluitvorming genomen door het bevoegde gezag?</i> Voor zover kenbaar is blijkt ook in Noord Brabant de besluitvorming door Gedeputeerde Staten te worden genomen. Daarmee lijkt de insteek te vervallen dat bevoegdheden van Gedeputeerde Staten zijn overgedragen aan de Reconstructiecommissie.</p> <p><i>B.2.b. Worden besluiten genomen overeenkomstig de wet? De pMJP verordening, die tevens is gebaseerd op de Wet Inrichting Landelijk Gebied vormt de rechtsbasis. Daarmee worden besluiten overeenkomstig de wet genomen.</i></p> <p><i>B.2.c. Is een onafhankelijke bezwarencommissie aangesteld? Niet bekend, wel wordt de Dienst Landelijk Gebied ingezet voor de bezwarenbehandeling, samen met het provinciaal apparaat. Er is geen aparte bezwarencommissie voor het pMJP, waarschijnlijk zal de provinciale bezwarencommissie hierin die taak</i></p>	<p><i>C.2.a. Wordt de vergadering aangekondigd?</i> Ja, via de website worden de vergaderingen aangekondigd.</p> <p><i>C.2.b. Welke stukken worden gepubliceerd?</i> Op de website worden stukken gepubliceerd, met uitzondering van de vergaderverslagen en de agenda's.</p> <p><i>C.2.c. Worden stukken in de pers gepubliceerd? En zo ja welke?</i> Het is onbekend welke stukken in de pers worden gepubliceerd.</p>

	vervullen.	
<u>A.3. Mate van inbreng in het besluitvormingsproces:</u>	<u>B.3. Indicator mate van transparante besluitvorming</u>	<u>C.3. Indicator Inspraak</u>
<p><i>A.3.a. Stemt de afgevaardigde bij de besluitvorming zonder last of ruggespraak?</i> De leden zijn stemgerechtigd tijdens de vergadering, wat betekent dat men zonder last of ruggespraak zou mogen stemmen.</p> <p><i>A.3.b. Komt de inbreng van de afgevaardigde terug in de besluitvorming?</i> De verslagen van de vergaderingen zijn niet openbaar en aldus niet inzichtelijk.</p> <p><i>A.3.c. Is de inbreng van de afgevaardigde zichtbaar in de besluitvorming?</i> onbekend</p> <p><i>A.3.d. Wordt afgestemd met de politieke achterban?</i> Er wordt afgestemd, aangezien namens een organisatie zitting kan worden genomen.</p>	<p><i>B.3.a. Waar is het beleid vastgesteld wat door het orgaan wordt gehanteerd?</i> Het beleid dat aan het ontwikkelingsplan Leader De Maas en Meierij ligt is door Gedeputeerde Staten vastgesteld.</p> <p><i>B.3.b. Welke informatie wordt gebruikt voor de besluitvorming?</i> Het ontwikkelingsplan Leader De Maas en Meierij.</p> <p><i>B.3.c. Zijn verordeningen, beleidsregels en communicatiedocumenten eenvoudig benaderbaar voor belanghebbenden?</i> Via de website van de Commissie zijn bijna alle documenten te raadplegen. Alles behalve de vergaderagenda's en de vergaderverslagen. Deze worden niet transparant aangeboden.</p> <p><i>B.3.d. Bevatten openbare vergaderverslagen de volledige discussies?</i> Op basis van het antwoord op de vorige vraag is dit niet bekend.</p>	<p><i>C.3.a. Wordt de mogelijkheid geboden voor inbreng in vergaderingen?</i> Ja, op verzoek mogen projectaanvragers spreektijd tijdens vergaderingen.</p> <p><i>C.3.b. Wordt voldoende de gelegenheid geboden in te spreken bij vergaderingen?</i> Ja, op basis van het reglement van orde is spreektijd beschikbaar voor genodigden.</p> <p><i>C.3.c. Is iedereen in de gelegenheid in te spreken?</i> Ja, maar alleen op uitnodiging.</p>
		<u>C.4. Indicator Draagvlakvorming</u>
		<p><i>C.4.a. Worden belanghebbenden gevraagd bij te dragen aan visievorming?</i> Alleen via belangengroepen en partijen wordt de visie gevormd.</p> <p><i>C.4.b. Worden individuele belangen meegewogen in de besluitvorming?</i> Onbekend.</p> <p><i>C.4.c. Stemt het orgaan de adviesstrategie af op geluiden uit de omgeving?</i> De inbreng komt onder andere uit publiek private samenwerking. Dat daarin de geluiden uit de omgeving worden verkondigd is zeer aannemelijk.</p>

8.11. Datavergelijking provincie Groningen

A.1 Mate van representatieve vertegenwoordiging:	B.1. Mate van institutioneel vertrouwen:	C.1. Indicator Openheid
<p><i>A.1.a. Neemt men zitting namens een achterban?</i> De leden zijn op persoonlijke titel aangesteld. De keuze valt wel op de persoon dankzij de achterban, zo zegt de ambtelijk secretaris. Het niet aanstellen op achterban voorkomt politieke discussies, deze worden nu op inhoud gevoerd. De leden van de LAG Hoogeland zitten op persoonlijke titel, zonder last of ruggespraak. De bestuurders zitten wel namens het bestuur, de themaleden op persoonlijke titel. De themaleden zitten wel vanuit een bepaalde kennis aan tafel. Het LAG gebied wordt volledig afgedekt door de participerende gemeenten. Themaleden zitten op persoonlijke titel, maar hebben een stevige relatie met de achterban.</p> <p><i>A.1.b. Zijn de leden van het orgaan bekend?</i> Ja, de gebiedscoördinator antwoordt dat de LAG is samengesteld op basis van de twee oude leedergroepen, de zelfde leden nemen nu zitting. De provincie neemt geen deel aan de LAG, de voorzitter is de burgemeester van Appingedam. De leden worden door de provincie uitgenodigd. Ja, er vindt ook afstemming met de achterban plaats.</p> <p><i>A.1.c. Worden de leden door de achterban erkent?</i> Ja, de leden van de lag die namens een bestuur zitten zijn afgevaardigd. De overige leden zitten op persoonlijke titel. Ook voor de themaleden geldt dat ze zijn</p>	<p><i>B.1.a. Is er vertrouwen in het besluitvormingstraject van het orgaan?</i> N.N.B. Er wordt in de discussies wel een onevenwichtigheid geconstateerd tussen de overheden en niet-overheden.</p> <p><i>B.1.b. Zijn bezwaren ingediend bij negatieve besluiten?</i> De procedures rond bezwaar en beroep worden niet door DLG afgehandeld, maar door de eigen provinciale organisatie. De verweerschriften worden opgesteld door de afdeling die er het meest mee begaan is, kan afhankelijk zijn van beleidsonderwerp of procesgang. Er is maar één bezwaargeval bekend.</p> <p><i>B.1.c. Worden de administratieve processen geëvalueerd?</i> Ja, het Netwerk Platteland heeft een evaluatie uitgevoerd. ER worden wel evaluaties opgesteld, maar die worden niet doorgevoerd. Wel vindt er vaak een aanscherping in de toetsing door de LAG plaats.</p> <p><i>B.1.d. Hoe wordt omgegaan met de ambtelijke advisering?</i> De projecten worden voor behandeling wel ambtelijk geselecteerd door de LAG coördinator. Deze stelt ook de pre adviezen op, die door de LAG in behandeling worden genomen.</p>	<p><i>C.1.a. Zijn de vergaderingen openbaar?</i> Nee, de vergaderingen zijn niet openbaar.</p> <p><i>C.1.b. Worden stukken openbaar gemaakt? Welke stukken worden gepubliceerd?</i> Nee, de stukken zijn ook niet openbaar of in te zien. De agenda wordt alleen voor de leden van de LAG op de website gepubliceerd.</p> <p><i>C.1.c. Worden de vergaderingen aangekondigd? Zo ja, waar en hoe?</i> De vergaderingen worden niet publiekelijk aangekondigd.</p>

<p>aangesteld op persoonlijke titel. Het is echter wel zo dat op het moment dat ze hun relatie met hun expertise verliezen (bijvoorbeeld dorpsbelangen) ze hun lidmaatschap opzeggen.</p>		
<p><u>A.2. Mate van representatieve herkenbaarheid</u></p>	<p><u>B.2 Indicator zorgvuldige besluitvorming</u></p>	<p><u>C.2.Indicator Voorlichting</u></p>
<p><i>A.2.a. Welke actoren zouden moeten worden afgevaardigd in het gebiedsorgaan?</i> De zittende leden is toereikend. Het wegvallen van de provincie uit de LAG wordt als jammer ervaren.</p> <p><i>A.2.b. Worden leden gezien als afgevaardigde?</i> De gemeenten zitten allen aan tafel omdat bij veel projecten een gemeentelijke cofinanciering wordt ingezet. De besluiten daarover vinden niet plaats in de LAG maar voor de indiening en soms na de indiening van het project. De leden consulteren geen achterban, want die hebben ze niet, ze zitten vanuit hun expertise in de LAG. Ja, bij de themaleden minder, maar bij de overheden wel degelijk. Maar ook Themaleden kunnen vanuit hun achtergrond projectvoorstellen verdedigen.</p> <p><i>A.2.c. Komen opvattingen overeen tussen leden van het orgaan en betrokkenen?</i> De inbreng typeert wel de eigenheid van de gemeente, de Marne bijvoorbeeld is meer Recreatief geënt, Appingedam meer cultuurhistorisch vanwege een historisch centrum. De themaleden zijn allen op hun eigen expertise ingedeeld, ook de geografische spreiding. Daarmee wordt het gehele gebied en alle belangen afgedekt.</p>	<p><i>B.2.a. Is de besluitvorming genomen door het bevoegde gezag?</i> Groningen geeft geen besluitrecht aan gebiedsgroepen. Alleen GS neemt de besluiten, Voorzitter is gedeputeerde, op basis van collegiaal bestuur. De LAG neemt geen besluiten, maar geeft advies. Tocht zitten ze er niet voor niets, het advies is zwaarwegend en mag door GS alleen worden afgeweken als daar goede gronden voor zijn. GS neemt de besluiten, de LAG adviseert uitgebreid, niets blijft ongezegd.</p> <p><i>B.2.b. Worden besluiten genomen overeenkomstig de wet?</i> De besluiten worden dus bekrachtigd door Gedeputeerde Staten. De LAG neemt geen besluiten, maar geeft advies. Tocht zitten ze er niet voor niets, het advies is zwaarwegend en mag door GS alleen worden afgeweken als daar goede gronden voor zijn. Voor de instelling van de LAG Hoogeland was het gebiedsgericht beleid geregeld via een stuurgroep Noord, die alle adviezen opstelde.</p> <p><i>B.2.c. Is een onafhankelijke bezwarencommissie aangesteld?</i> DLG behandelt de bezwaren bij de provincie Groningen. De provincie stelt de verweerschriften op. Dat gaat via de bezwarencommissie van de provincie.</p>	<p><i>C.2.a. Wordt de vergadering aangekondigd?</i> Nee, de vergaderingen worden niet aangekondigd.</p> <p><i>C.2.b. Welke stukken worden gepubliceerd?</i> De openstelling van de subsidie gebeurt via de Pers, dit na instemming van de gedeputeerde met het artikel.</p> <p><i>C.2.c. Worden stukken in de pers gepubliceerd? En zo ja welke?</i> De openstelling van de subsidie gebeurt via de Pers.</p>

A.3. Mate van inbreng in het besluitvormingsproces	B.3. Indicator mate van transparante besluitvorming	C.3. Indicator Inspraak
<p><i>A.3.a. Stemt de afgevaardigde bij de besluitvorming zonder last of ruggespraak?</i> De behandeling vindt plaats in drie vergaderingen, de overheden hebben een regioteam waarin de onderwerpen worden voor besproken, ook de themaleden hebben een overleg waarin de onderwerpen voor de vergadering aan bod komen. Over het advies wordt in de vergadering gesproken, dat wordt niet teruggekoppeld.</p> <p><i>A.3.b. Komt de inbreng van de afgevaardigde terug in de besluitvorming?</i> Ja, er wordt bij meerderheid van stemmen advies gegeven. Meestal is stemmen niet nodig, het gebeurt slechts een enkele keer dat niet een unaniem advies wordt gegeven.</p> <p><i>A.3.c. Is de inbreng van de afgevaardigde zichtbaar in de besluitvorming?</i> Nee zie A3b</p> <p><i>A.3.d. Wordt afgestemd met de politieke achterban?</i> Nee, zie A3b</p>	<p><i>B.3.a. Waar is het beleid vastgesteld wat door het orgaan wordt gehanteerd?</i> De achtergrond van het Programma Landelijk Gebied is het Provinciaal Omgevingsplan, wat de beleidsbasis vormt. Ter uitvoering van het pMJP is er ook nog sprake van een Leaderactieplan. Maar de invulling is zeer minimaal en zeer dicht bij de Europese maatregelen uit het Europees Plattelandsontwikkelingsprogramma. De uitvoering van de LAG is overeenkomstig het LEADER Actieprogramma. De actualisatie van beleid en regelgeving wordt ambtelijk afgehandeld, bijvoorbeeld de invoering van het Europees Visserijfonds. De aanpassing van de subsidieverordening wordt ook de LAG geraadpleegd en wordt inhoudelijk behandeld in de vergadering.</p> <p><i>B.3.b. Welke informatie wordt gebruikt voor de besluitvorming?</i> Als de LAG is ingestemd met een project brengt zij advies uit aan de gedeputeerde. De uitvoering van het pMJP is gericht op de besluitvorming in de LAG.</p> <p><i>B.3.c. Zijn verordeningen, beleidsregels en communicatiedocumenten eenvoudig benaderbaar voor belanghebbenden?</i> Nee, ze liggen wel ter inzage. De subsidieverordening is bij de provincie opvraagbaar. De provincie heeft ook nog een loket levende dorpen, waar om kleine bijdragen in lokale projecten kan worden gevraagd. Dat is een zeer effectieve regeling die goed benut wordt en een goede spin off/ multiplier heeft. De stukken zijn wel openbaar, zowel agenda als verslag staan op de website. De stukken worden verspreid onder de achterban. mede vanuit ambassadeursrol voor van projecten uit eigen regio.</p> <p><i>B.3.d. Bevatten openbare vergaderverslagen de volledige</i></p>	<p><i>C.3.a. Wordt de mogelijkheid geboden voor inbreng in vergaderingen?</i> Inbreng in de vergaderingen is alleen mogelijk voor de leden, externen worden zoveel mogelijk de boot af gehouden. Eventueel mogelijk in de vergaderingen van de themaleden. Wel worden vergaderingen vaak gekoppeld aan project c.q. werkbezoeken.</p> <p><i>C.3.b. Wordt voldoende de gelegenheid geboden in te spreken bij vergaderingen?</i> Nee, alleen bij de voorbesprekingen van de themaleden worden aan belanghebbenden, vaak projectaanvragers. Bij de vergaderingen van de LAG worden geen aanvragers of belanghebbenden geraadpleegd. In de vergaderingen van de LAG kan via een Themalid een onderwerp aangekaart worden. Zelf inbrengen kan alleen in de themaledenvergadering.</p> <p><i>C.3.c. Is iedereen in de gelegenheid in te spreken?</i> Nee</p>

	<p><i>discussies?</i> Ja, de vergaderverslagen bevatten volledige discussies. Het verslag is een uitgebreid verslag inclusief de gevoerde discussies.</p>	
		<p><u>C.4. Indicator Draagvlakvorming</u> <i>C.4.a. Worden belanghebbenden gevraagd bij te dragen aan visievorming?</i> Nee, niet via de LAG. Ambtelijk wordt verandering van beleid voorbereid. Daarop is geen zicht of er een bijdrage is van belanghebbenden. <i>C.4.b. Worden individuele belangen meegewogen in de besluitvorming?</i> Ja, de inbreng van de leden is op basis van expertise, niet op basis van een politieke agenda. <i>C.4.c. Stemt het orgaan de adviesstrategie af op geluiden uit de omgeving ?</i> Niet bekend</p>

8.12. Datavergelijking in de provincie Drenthe

<u>A.1 Mate van representatieve vertegenwoordiging:</u>	<u>B.1. Mate van institutioneel vertrouwen:</u>	<u>C.1. Indicator Openheid</u>
<p><i>A.1.a. Neemt men zitting namens een achterban?</i> Ja, er wordt door de provincie een zo breed mogelijke afspiegeling nagestreefd. Ja, de leden van de LTO zijn namens hun organisatie afgevaardigd, bij opvolging zal ook een ander lid zitting nemen in de gebiedscommissie. De gemeentelijke bestuurders hebben zitting zonder last of ruggespraak.</p> <p><i>A.1.b. Zijn de leden van het orgaan bekend?</i> Ja, ze worden door hun achterban aangewezen. Ja doordat verbondenheid is met de organisatie waardoor ze zijn afgevaardigd. Ja, vereenzelvig met de gemeente</p> <p><i>A.1.c. Worden de leden door de achterban erkend?</i> Ja, de leden worden uit het midden van de belangenorganisatie gekozen. De erkenning komt via de collegiale verantwoordelijkheid van het College</p>	<p><i>B.1.a. Is er vertrouwen in het besluitvormingstraject van het orgaan?</i> Het advies van de gebiedscommissie wordt altijd in samenspraak besloten, nooit wordt er gestemd.</p> <p><i>B.1.b. Zijn bezwaren ingediend bij negatieve besluiten?</i> Nee, er zijn geen bezwarenprocedures geweest. De commissie stelt wel negatieve besluiten op.</p> <p><i>B.1.c. Worden de administratieve processen geëvalueerd?</i> Er zijn evaluaties geweest, de Mid Term Evaluatie van de Commissie Van Dijk. De adviezen daaruit hebben geleid tot twee grote wijzigingen. In eerste plaats de inkrimping van 5 naar 3 gebieden. Ook heeft het advies van de Commissie van Dijk gezorgd voor een wijziging in de structuur</p> <p><i>B.1.d. Hoe wordt omgegaan met de ambtelijke advisering?</i> Besluitvorming wordt ambtelijk voorbereid, voorstellen kant en klaar aangeleverd worden besproken en wordt over gestemd</p>	<p><i>C.1.a. Zijn de vergaderingen openbaar?</i> Ja de vergaderingen zijn openbaar, maar er zijn besloten momenten in de vergadering</p> <p><i>C.1.b. Worden stukken openbaar gemaakt? Welke stukken worden gepubliceerd?</i> De stukken zijn in principe openbaar en op de provinciale website gezet. Per gebied verschilt dit. De kleine gebieden hebben minder middelen dit beter in te regelen.</p> <p><i>C.1.c. Worden de vergaderingen aangekondigd? Zo ja, waar en hoe?</i> Ja op de provinciale website.</p>
<u>A.2. Mate van representatieve herkenbaarheid:</u>	<u>B.2 Indicator zorgvuldige besluitvorming:</u>	<u>C.2. Indicator Voorlichting</u>
<p><i>A.2.a. Welke actoren zouden moeten worden afgevaardigd in het gebiedsorgaan?</i> De leden bestaan uit medeoverheden, LTO, Natuur en Recreatie, Drents Particulier Grondbezit, vereniging dorpsbelangen, brede overleg groepen kleine dorpen. Er wordt niets gemist.</p> <p><i>A.2.b. Worden leden gezien als afgevaardigde?</i> Ja, maar ze komen soms over alsof ze op</p>	<p><i>B.2.a. Is de besluitvorming genomen door het bevoegde gezag?</i> Ja, de besluiten worden door GS genomen. Ook de gemeenten nemen besluiten in eigen huis als dat nodig is voor een project. De wethouder kan in voorkomende gevallen wel beschikken over een geaccordeerd budget om ter vergadering ook instemmend te reageren.</p> <p><i>B.2.b. Worden besluiten genomen overeenkomstig de wet?</i></p>	<p><i>C.2.a. Wordt de vergadering aangekondigd?</i> Ja op de provinciale website</p> <p><i>C.2.b. Welke stukken worden gepubliceerd?</i> Ja</p> <p><i>C.2.c. Worden stukken in de pers gepubliceerd? En zo ja welke?</i> Niet bekend wat wordt gepubliceerd.</p>

<p>persoonlijke titel zijn aangesteld. De afvaardiging van de LTO is heel overduidelijk gekozen, wel verschilt de inzet per gebied. Ja, maar met volledig mandaat als het gaat om de wethouders. <i>A.2.c. Komen opvattingen overeen tussen leden van het orgaan en betrokkenen?</i> Ja, de inbreng is vaak duidelijk overeenkomstig de stellingnamen van de achterban.</p>	<p>Ja, <i>B.2.c. Is een onafhankelijke bezwarencommissie aangesteld?</i> Er zijn nog geen bezwarengevallen geweest, maar dan wordt gebruik gemaakt van de bezwarencommissie van de provincie.</p>	
<p><u>A.3. Mate van inbreng in het besluitvormingsproces:</u></p>	<p><u>B.3. Indicator mate van transparante besluitvorming</u></p>	<p><u>C.3. Indicator Inspraak</u></p>
<p><i>A.3.a. Stemt de afgevaardigde bij de besluitvorming zonder last of ruggespraak?</i> Ja, de leden zitten in principe op persoonlijke titel, maar zijn wel namens een organisatie aangesteld. De afvaardiging van de LTO is zonder last of ruggespraak, maar wel in overeenstemming met de LTO lijn. Ja, de gemeentelijke bestuurders stemmen zonder last of ruggespraak. <i>A.3.b. Komt de inbreng van de afgevaardigde terug in de besluitvorming?</i> Ja, dat is ook de reden dat de leden vanuit diverse organisaties zijn benaderd, om hun achterban. <i>A.3.c. Is de inbreng van de afgevaardigde zichtbaar in de besluitvorming?</i> Ja, maar er mist wel scherpte doordat met elkaar te vriend wil houden. <i>A.3.d. Wordt afgestemd met de politieke achterban?</i> Ja, er wordt afgestemd.</p>	<p><i>B.3.a. Waar is het beleid vastgesteld wat door het orgaan wordt gehanteerd?</i> Het Drentse pMJP vindt de beleidsbasis in het Omgevingsbeleid. Daarin staan de beleidsdoelen vermeld. Het uitvoeringsplan is de subsidiegids. Op basis daarvan worden de subsidies verstrekt, wat dus het juridisch kader betreft. In de subsidiegids is ook het Europees kader opgenomen, zijnde het Europees Landbouw Fonds Plattelandonwikkeling (ELFPO), kort gezegd het Plattelandsontwikkelingsprogramma 2007-2013. Het gebied Zuidwest heeft een visie/plan. <i>B.3.b. Welke informatie wordt gebruikt voor de besluitvorming?</i> Het uitvoeringsplan is de subsidiegids. <i>B.3.c. Zijn verordeningen, beleidsregels en communicatiedocumenten eenvoudig benaderbaar voor belanghebbenden?</i> Ja. <i>B.3.d. Bevatten openbare vergaderverslagen de volledige discussies?</i> De verslaglegging is openbaar, er wordt een uitgebreid verslag opgesteld. Geen besluitenlijst. Arend controleert het verslag wel op zijn eigen inbreng in de vergadering.</p>	<p><i>C.3.a. Wordt de mogelijkheid geboden voor inbreng in vergaderingen?</i> Het verschilt per gebied hoe soepel hiermee wordt omgegaan, maar het kan zeker. <i>C.3.b. Wordt voldoende de gelegenheid geboden in te spreken bij vergaderingen?</i> Dat verschilt per gebied, veelal worden projecten intensief voorbereid met de aanvrager, waardoor de inbreng is gezekerd. <i>C.3.c. Is iedereen in de gelegenheid in te spreken?</i> Ja geen uitzondering.</p>
		<p><u>C.4. Indicator Draagvlakvorming</u></p>

		<p><i>C.4.a. Worden belanghebbenden gevraagd bij te dragen aan visievorming?</i> Ja, de verschillende belangengroepen kunnen eigen visies opstellen die bijdragen aan het vormen van de visie van de gebiedscommissie.</p> <p><i>C.4.b. Worden individuele belangen meegewogen in de besluitvorming?</i> Ja, de individuele belangen van de achterban wordt meegenomen.</p> <p><i>C.4.c. Stemt het orgaan de adviesstrategie af op geluiden uit de omgeving?</i> Niet bekend.</p>
--	--	---

8.13. Datavergelijking provincie Gelderland

<u>A.1 Mate van representatieve vertegenwoordiging:</u>	<u>B.1. Mate van institutioneel vertrouwen:</u>	<u>C.1. Indicator Openheid</u>
<p><i>A.1.a. Neemt men zitting namens een achterban?</i> Nee, de leden zijn allen aangesteld op persoonlijke titel. Wel is rekening gehouden met een achterban, afhankelijk van de doelen van een gebiedscommissie worden leden aangesteld. De gebiedscommissies zijn breed samengesteld met een onafhankelijk voorzitter. LTO is door de achtergrond van de voorzitter met 2 mensen vertegenwoordigd. De leden van de Streekcommissie zijn allen afgevaardigd namens hun belangenorganisatie.</p> <p><i>A.1.b. Zijn de leden van het orgaan bekend?</i> De leden zijn bij de achterban wel bekend. De andere namens een organisatie verwoorden wel de standpunten van de achterban. Er zitten diverse organisaties in de Streekcommissie, waaronder LTO, Waterschappen gemeenten en Recreatieschappen</p>	<p><i>B.1.a. Is er vertrouwen in het besluitvormingstraject van het orgaan?</i> De Streekcommissies en gebiedscommissie besluiten niet. De Streekcommissies hebben wel een adviesrol aan Gedeputeerde Staten.</p> <p><i>B.1.b. Zijn bezwaren ingediend bij negatieve besluiten?</i> Bezwarenprocedures zijn niet bekend.</p> <p><i>B.1.c. Worden de administratieve processen geëvalueerd?</i> De laatste evaluatie was doelgericht, waaruit is gebleken dat de verschuiving tussen de middelen nu zorgt voor het niet halen van de doelen doordat het Rijk een korting heeft toegepast op het totaalbudget ILG. Van de tweede en laatste uitvoeringsmodule van de gebiedscommissie Neede en Borculo is een tussenevaluatie gemaakt. Daarin is het gevoel dat 100% van de doelstelling te realiseren is. De acties van de Staatssecretaris Bleker stokt alleen de voortgang. Op de processen wordt regelmatig geëvalueerd. Daarin moet de provincie zijn rol voor het omgevingsbeleid beter inrichten. Er is een spanningsveld tussen decentraliseren en de streek zelf het werk laten doen, dat vraagt een verandering van de provincie. Alleen samenwerken is niet</p>	<p><i>C.1.a. Zijn de vergaderingen openbaar?</i> De vergaderingen kunnen bezocht worden, zowel de vergaderingen van de Gebiedscommissie als de vergaderingen van de Streekcommissie.</p> <p><i>C.1.b. Worden stukken openbaar gemaakt? Welke stukken worden gepubliceerd?</i> Alle stukken die van belang zijn opvraagbaar, maar worden niet gepubliceerd.</p> <p><i>C.1.c. Worden de vergaderingen aangekondigd? Zo ja, waar en hoe?</i> Ja, ze worden aangekondigd, vaak om het streekproces op te starten.</p>

<p><i>A.1.c. Worden de leden door de achterban erkend?</i> De leden zijn op persoonlijke titel aangesteld.</p>	<p>wenselijk, er moeten keuzes gemaakt worden en het gebied moet meer zelfsturing kunnen oppakken. Er lijkt sprake te zijn van Recentralisatie, Rijk decentraliseert, Provincie centraliseert.</p> <p><i>B.1.d. Hoe wordt omgegaan met de ambtelijke advisering?</i> De voorbereiding voor advisering aan Gedeputeerde Staten door de Streekcommissie vindt ambtelijk plaats, waarbij de activiteiten puur bij de provincie plaatsvinden.</p>	
<p><u>A.2. Mate van representatieve herkenbaarheid:</u></p>	<p><u>B.2 Indicator zorgvuldige besluitvorming:</u></p>	<p><u>C.2.Indicator Voorlichting</u></p>
<p><i>A.2.a. Welke actoren zouden moeten worden afgevaardigd in het gebiedsorgaan?</i> Afhankelijk van de doelen van de betreffende commissie. MKB had eerder een rol moeten hebben in de gebiedscommissie. Ze zijn later betrokken op ad hoc basis.</p> <p><i>A.2.b. Worden leden gezien als afgevaardigde?</i> Bij de gebiedscommissie en de Streekcommissie worden de leden wel gezien als afgevaardigde. De leden namens de overheden lijken juist niet te opereren als afgevaardigde.</p> <p><i>A.2.c. Komen opvattingen overeen tussen leden van het orgaan en betrokkenen?</i> Vanuit de belangenorganisaties wel, vanuit de overheden verschilt de inbreng wel eens van de standpunten van de achterban.</p>	<p><i>B.2.a. Is de besluitvorming genomen door het bevoegde gezag?</i> In de streekcommissie kan gestemd worden, maar dat vindt zelden plaats. De voornaamste functie van de streekcommissie is advies geven. Dit doet ze gevraagd en ongevraagd. Ze informeert zelfs Provinciale Staten. Via het Streekhuis worden zelf projecten opgepakt. Ook breder wordt via Europa gelden verworven voor projecten. Voor intensieve veehouderij zijn ook consultaties gehouden. De gebiedscommissies nemen wel besluiten, maar die moeten wel goedgekeurd worden door opdrachtgever. Besluiten komen in uitvoeringsprogramma voorgelegd aan Gedeputeerde Staten.</p> <p><i>B.2.b. Worden besluiten genomen overeenkomstig de wet?</i> De Streekcommissie is een commissie in de zin van artikel 82 Provinciewet. De bevoegdheden zijn strikt gescheiden, GS besluit alleen. De instelling is overeenkomstig de eisen van de Reconstructiewet, daarin is zelfs geregeld wie zitting nemen.</p> <p><i>B.2.c. Is een onafhankelijke bezwarencommissie aangesteld?</i> Ja, er wordt gebruik gemaakt van de onafhankelijke bezwarencommissie van de provincie Gelderland.</p>	<p><i>C.2.a. Wordt de vergadering aangekondigd?</i> Ja</p> <p><i>C.2.b. Welke stukken worden gepubliceerd?</i> Niet bekend</p> <p><i>C.2.c. Worden stukken in de pers gepubliceerd? En zo ja welke?</i> Niet bekend</p>

<p><u>A.3. Mate van inbreng in het besluitvormingsproces:</u></p>	<p><u>B.3. Indicator mate van transparante besluitvorming</u></p>	<p><u>C.3. Indicator Inspraak</u></p>
<p><i>A.3.a. Stemt de afgevaardigde bij de besluitvorming zonder last of ruggespraak?</i> Ja, want hij is aangesteld op persoonlijke titel. Maar het is wel zijn verantwoordelijkheid om terug te koppelen.</p> <p><i>A.3.b. Komt de inbreng van de afgevaardigde terug in de besluitvorming?</i> De achterband kan via de verslagen kennis nemen van de inbreng van hun afgevaardigde, doordat gedetailleerde verslagen worden gemaakt.</p> <p><i>A.3.c. Is de inbreng van de afgevaardigde zichtbaar in de besluitvorming?</i> De contacten met de achterban zijn goed ingebed en merkbaar in de vergadering. De gemeentelijke inbreng legt niet altijd het verband met de belangen van de achterban.</p> <p><i>A.3.d. Wordt afgestemd met de politieke achterban?</i> De afvaardiging wordt afgestemd met de belangenpartij, er is geen politieke afvaardiging. Dit met uitzondering van de overheden, de gemeentelijke inbreng laakt nogal eens de afstemming met de achterban.</p>	<p><i>B.3.a. Waar is het beleid vastgesteld wat door het orgaan wordt gehanteerd?</i> De Streekcommissie heeft uitvoeringsplannen die volledig binnen de kaders van de Provincie zijn opgesteld.</p> <p><i>B.3.b. Welke informatie wordt gebruikt voor de besluitvorming?</i> De uitvoeringsplannen, provinciale en Europese regelgeving. De opdracht taakstelling herstructurering landbouw. Er is mandaat om naar eigen goed denken uit te voeren, maar binnen wettelijke kaders. Daarbij wordt verder gekeken dan het wettelijk keurslijf. Wel besluiten, maar moeten wel goedgekeurd worden door opdrachtgever.</p> <p><i>B.3.c. Zijn verordeningen, beleidsregels en communicatiedocumenten eenvoudig benaderbaar voor belanghebbenden?</i> Via de website van de provincie. Dit is heel inzichtelijk, alles over het buitengebied in bij de provincie in te zien. Ook worden er via inloopavonden/middagen belanghebbenden geïnformeerd. Iedereen krijgt de kans om in te zien en inbreng te leveren. De politieke besluitvorming is ver weg(Arnhem). Voor het gebiedsproces is het van belang om op voorhand de belanghebbenden er bij te betrekken. Alle documenten zijn heel openbaar en heel inzichtelijk, Alle documenten liggen ter inzage,</p> <p><i>B.3.d. Bevatten openbare vergaderverslagen de volledige discussies?</i> Een uitgebreid verslag met volledige discussie. Van inspraakavonden wordt er een gedetailleerd reactiedocument opgesteld. Die verslagen worden en toegezonden aan de deelnemers.</p>	<p><i>C.3.a. Wordt de mogelijkheid geboden voor inbreng in vergaderingen?</i> Ja er is overeenkomstig het reglement van orde van de Provinciale Staten ook spreekrecht voor belanghebbenden.</p> <p><i>C.3.b. Wordt voldoende de gelegenheid geboden in te spreken bij vergaderingen?</i> Bij consultaties in de gebiedscommissies, bij elke vergadering van de Streekcommissie wordt de publieke tribune spreektijd gegeven</p> <p><i>C.3.c. Is iedereen in de gelegenheid in te spreken?</i> Ja, er zijn geen belemmeringen, de vergaderingen zijn openbaar. Bij de gebiedscommissies minder dan bij de Streekcommissies.</p>
		<p><u>C.4. Indicator Draagvlakvorming</u></p>

		<p><i>C.4.a. Worden belanghebbenden gevraagd bij te dragen aan visievorming?</i> Ja bij de gebiedscommissie met name gericht op de visievorming rond Reconstructiegerelateerde onderwerpen</p> <p><i>C.4.b. Worden individuele belangen meegewogen in de besluitvorming?</i> Ja, door inspraak en de bijdragen in de vergadering worden individuele belangen meegenomen.</p> <p><i>C.4.c. Stemt het orgaan de adviesstrategie af op geluiden uit de omgeving?</i> Ja, via consultaties en de openbaarheid van de vergaderingen.</p>
--	--	---

